

L'Évolution constitutionnelle

DE LA

POLOGNE

depuis 1919

Thèse pour le Doctorat

présentée et soutenue

PAR

Yvonne DELMAS

Diplômée d'études pénales,
Diplômée d'études administratives et financières

Président : M. DELBEZ, professeur.

Suffragants : MM. MOYE, doyen honoraire,
DE NESMES-DESMARETS, professeur.

PARIS

ÉDITIONS A. PEDONE

LIBRAIRIE DE LA COUR D'APPEL ET DE L'ORDRE DES AVOCATS

13, rue Soufflot, 13

1936

L'Évolution constitutionnelle

DE LA

POLOGNE

depuis 1919

FACULTÉ DE DROIT DE MONTPELLIER

MM.

MOYE, Doyen honoraire, professeur de Droit international public.

MORIN, Doyen, professeur de Droit civil.

BECCUÉ, professeur de Droit civil.

DE NESMES-DESMARETS, professeur de Droit administratif.

BOSC, professeur de Procédure civile.

VIALLETON, professeur de Droit civil.

GUENOUN, professeur de Droit romain.

COURTIN, professeur d'Economie politique.

LÉGAL, professeur de Droit criminel.

DEMONTÈS, professeur de Droit commercial.

ANTONELLI, professeur d'Economie politique.

DELBEZ, professeur de Droit constitutionnel.

TISSET, agrégé d'Histoire de Droit.

DIJOL, Chargé de Cours de Capacité.

VALERY, Doyen honoraire.

DONAT, Secrétaire.

DUBOIS, Secrétaire honoraire.

JURY

MM.

DELBEZ, Président.

MOYE, Assesseurs.

DE NESMES-DESMARETS.

La Faculté n'entend donner aucune approbation ou improbation aux opinions écrites dans les thèses : ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

L'Évolution constitutionnelle

DE LA

POLOGNE

depuis 1919

Thèse pour le Doctorat

présentée et soutenue

PAR

Yvonne DELMAS

Diplômée d'études pénales,
Diplômée d'études administratives et financières

Président : M. DELBEZ, professeur.

Suffragants : MM. MOYE, doyen honoraire,
DE NESMES-DESMARETS, professeur.

PARIS

ÉDITIONS A. PEDONE

LIBRAIRIE DE LA COUR D'APPEL ET DE L'ORDRE DES AVOCATS
13, rue Soufflot, 13

1936



A MES PARENTS.



Digitized by the Internet Archive
in 2026

INDEX RERUM

PREMIÈRE PARTIE

Le point de départ : la Constitution du 17 mars 1921.

CHAPITRE PREMIER. — Aperçu historique et élaboration de la Constitution du 17 mars 1921.

Section I. — Un précédent historique : la Constitution du 3 mai 1791.

Section II. — La Pologne pendant la guerre mondiale.

Section III. — Les débuts de l'indépendance polonaise et les élections à la Diète constituante.

Section IV. — Les travaux de la Diète constituante.

CHAPITRE II. — Rapide analyse de la Constitution du 17 mars 1921.

Section I. — Les principes qui sont à base de l'Etat et le pouvoir législatif.

Section II. — La fonction exécutive.

Section III. — L'organisation administrative et l'organisation judiciaire.

CHAPITRE III. — Les influences qui se sont exercées sur la Constitution du 17 mars 1921.

Section I. — Les influences étrangères.

Section II. — L'apport spécifiquement polonais.

CHAPITRE IV. — Des différents systèmes de révision prévus par la Constitution de 1921.

Section I. — Nature juridique du système.

Section II. — Changement et révision.

DEUXIÈME PARTIE

La révision anticipée de 1926.

CHAPITRE PREMIER. — Les précédents de la révision.

Section I. — La situation politique avant le coup d'Etat du Maréchal Pilsudski.

Section II. — Le coup d'Etat du 13 mai 1926.

Section III. — Le premier cabinet Pilsudski et les élections à la présidence de la République.

CHAPITRE II. — La loi constitutionnelle du 2 août 1926.

Section I. — La révision constitutionnelle et l'opinion.

Section II. — Le projet gouvernemental.

Section III. — La discussion et le vote.

Section IV. — La procédure de la révision,

Section V. — Analyse et premières applications de la loi du 2 août.

CHAPITRE III. — Orientation de la vie politique après la révision du 2 août.

Section I. — Premiers conflits entre le gouvernement et les Assemblées.

Section II. — Le renforcement de l'exécutif et l'attitude des partis.

TROISIÈME PARTIE**La Constitution nouvelle du 23 avril 1935.****CHAPITRE PREMIER. — L'élaboration de la révision.**

Section I. — Premières tentatives de révision.

Section II. — La lutte entre le gouvernement et le Parlement et les incidents d'octobre 1929.

Section III. — La dissolution du Parlement et les élections de novembre 1930.

Section IV. — La reprise des travaux et le nouveau projet du « bloc gouvernemental ».

Section V. — Vote de la loi constitutionnelle.

Section VI. — Le mécanisme de la révision.

CHAPITRE II. — Etude analytique de l'organisation de l'Etat.

Section I. — Bases de l'organisation de l'Etat.

Section II. — Le pouvoir exécutif : le président de la République et le Gouvernement.

Section III. — Les Assemblées législatives : la Diète et le Sénat.

Section IV. — Les autres organes de l'Etat et l'activité gouvernementale.

Section V. — Modification de la Constitution.

CHAPITRE III. — L'esprit de la révision.

Section I. — Le bloc gouvernemental.

Section II. — Le « régime Pilsudski ».

Section III. — Les bases du régime nouveau.

CHAPITRE IV. — La vie politique en Pologne après le vote de la Constitution et la mort du Maréchal.

Section I. — Le « régime implacable ».

Section II. — L'opposition et les élections de septembre 1935.

Section III. — L'état d'esprit nouveau et le « premier cabinet du Président de la République ».

BIBLIOGRAPHIE

SOURCES LÉGISLATIVES.

Constitution de la République polonaise du 17 mars 1921. F. R. Dareste : *Les Constitutions modernes*. 4^e édition 1929, t. II, Paris, librairie du Recueil Sirey.

Loi du 23 avril 1923 relative au tribunal d'Etat. F. R. Dareste : *Les Constitutions modernes*, 4^e édition, 1929, Paris, librairie du Recueil Sirey.

Loi constitutionnelle du 2 août 1926. Document communiqué par la bibliothèque polonaise, 6, quai d'Orléans, Paris.

Projet de loi constitutionnelle voté par la Diète, le 26 janvier 1934. Document communiqué par la bibliothèque polonaise, 6, quai d'Orléans, Paris.

Constitution de la République de Pologne du 23 avril 1935 (suivie de notices sur les lois du 8 juillet 1935 concernant l'élection du Président de la République, les élections à la Diète et les élections au Sénat). Avant-propos de M. W. Makowski. Introduction historique de M. Potulicki. Varsovie. Commission polonaise de coopération juridique internationale, 1935. A Paris, librairie du Recueil Sirey.

SOURCES PARLEMENTAIRES.

Bulletin périodique de la presse étrangère : Pologne, n^o 80 (13-19 décembre 1919) à 240 inclus (1^{er} mars-30 avril 1935). (Politique intérieure : débats parlementaires et constitutionnels. Activité gouvernementale. Revue de la Presse).

Le Messager polonais : 1926-1930. Journal quotidien publié en français. Varsovie (résumé des travaux de la Diète).

OUVRAGES GÉNÉRAUX.

BURDEAU (G.). — *Le régime parlementaire dans les constitutions européennes d'après guerre*. Editions internationales. Paris, 1932.

DUPEYROUX (H.). — « Du système français de révision constitutionnelle », *Revue de droit public* ; juillet-août-septembre 1931, p. 445 et suiv.

- JOSEPH-BARTHELEMY. — « La crise de la démocratie représentative », *Revue de Droit public*, 1928, p. 584.
- MIRKINE-GUETZÉVITCH (B.). — « Les nouvelles tendances du Droit Constitutionnel », *Revue de Droit public*, 1928, p. 5.
« L'exécutif et la dictature », *Revue politique et parlementaire*, août 1930, p. 317.
- RENARD (G.). — « Les Constitutions de la nouvelle Europe », *Revue politique et parlementaire*, février 1930.
- TIBAL (A.). — *Problèmes politiques contemporains de l'Europe orientale*. Centre européen de la dotation Carnégie. Paris, 1930

ARTICLES ET TRAVAUX DIVERS

- BERNUS (P.). — « Pilsudski et la politique polonaise », *Revue de Paris*, 15 juin 1929, p. 775.
- DATY (G.). — *La Constitution polonaise*, Strasbourg.
- FIALA (V.). — « La Pologne d'aujourd'hui », *Le Monde slave*, janvier 1935, p. 36.
« Les partis politiques polonais, leur psychologie et leur influence », *Le Monde slave*, février 1935, p. 161.
« La politique intérieure de la Pologne », *Le Monde slave*, mai 1935, p. 161.
« La Pologne après la mort de Pilsudski », *Le Monde slave*, décembre 1935, p. 321.
- GRAPPIN (H.). — *Histoire de la Pologne des origines à 1922*. Paris, Larousse 1922.
« Les élections de septembre à la Diète de Pologne », *Revue hebdomadaire*, 12 octobre 1935.
- HALECKI (O.). — *La Pologne de 963 à 1914. Essai de synthèse historique*. Bibliothèque d'histoire contemporaine. Paris, Alcan, 1933.
- JOUGE (G.). — « La succession du maréchal Pilsudski », *Revue politique et parlementaire*, 10 février 1936, p. 268.
- KARNECKI (H.). — « L'idée constitutionnelle en Pologne d'avant le partage en Pologne ressuscitée », *Revue internationale de sociologie*, 1931, p. 39.
- KORAB (Henry de). — « La réforme de l'Etat », *Les Cahiers polonais*, 27, quai Voltaire, Paris, décembre 1935.
- MURET (M.). — « La crise du parlementarisme et le nouveau régime polonais », *Le Messager polonais*, 6 août 1926.
- PERETIATKOWICZ (A.). — « La Constitution polonaise », *Revue de droit public*, 1922, p. 607
« La révision de la Constitution polonaise », *Revue de droit public*, 1927, p. 44-124.
- PIASECKI (A.). — « La réforme de la Constitution en Pologne », *Bulletin de l'Académie des sciences morales et politiques*, 1934, p. 112.
- RAPPOPORT (J.). — « Chronique polonaise », *Le Monde slave*, décembre 1935, p. 368.

- RECOULY (R.). — *La Pologne de Pilsudski*, Paris, Les éditions de France, 1935.
- SANTORO (C.). — *En Pologne pendant les élections de 1930*. Les grands problèmes internationaux, Genève, Alb. Kundig, 1931.
- SIEMIENSKI (J.). — *La prochaine Constitution*. Etudes de droit politique polonais ancien et moderne. Fascicule III. Gebethner et Wolff, 1933.
- S. C. — « Chronique », *La Pologne*, 1^{er} février 1930.
- « Les " colonels " et la psychologie pilsudskiste », *La Pologne*, 1^{er} janvier 1930, p. 57.
- SMOGORZEWSKI (C.). — « Le triple aspect des événements de la Pologne », *La Pologne*, 1^{er} juin 1926, p. 402.
- « Les derniers aspects de la crise polonaise », *Le Correspondant*, 25 avril 1929, p. 242.
- « Gouvernement et Parlement en Pologne », *La Pologne*, 1^{er} décembre 1929.
- « Le maréchal Pilsudski et ses deux oppositions », *L'Europe nouvelle*, 7 décembre 1929, p. 1633.
- « Chronique », *La Pologne*, 1^{er} mai 1931.
- « Le nouveau projet de révision de la Constitution polonaise », *La Pologne*, 1^{er} septembre 1933, p. 484.
- « La révision constitutionnelle en Pologne », *La Pologne*, 1^{er} janvier 1934.
- « La nouvelle Constitution polonaise », *La Pologne*, 1^{er} avril 1934, p. 219.
- SUKIENNICI (W.). — « Deux ans de l'histoire constitutionnelle de la Pologne », *Annuaire de l'Institut international de droit public*, 1930, p. 1094.
- T. L. — « L'actualité politique en Pologne », *La Pologne*, 1^{er} février 1928, p. 98.
- TARNOWSKI (C^{te} JEAN). — *La République de Pologne*. Paris, Association France-Pologne, 1921.
- X. Y. Z. « Chronique polonaise », *Le Monde slave*, mars 1935, p. 368.
- « La Constitution du 3 mai », *Le Messenger polonais*, 5 mai 1926.
- « Vers l'évolution du parlementarisme », *Le Messenger polonais*, 19 juin 1926.
- La portée et les conséquences des récents événements de Varsovie ». *L'Europe nouvelle*, 3 juillet 1926, p. 910.
- « Autour de la réforme constitutionnelle », *Le Messenger polonais*, 4 juillet 1926.
- « La réforme de la Constitution », *Le Messenger polonais*, 3 mars 1931.

THÈSES.

- CIECHANOW (R.). — *La présidence de la République d'après les lois de la Pologne contemporaine*. Paris, 1926.
- CROZAT (Ch.). — *Les Constitutions de la Pologne et de Dantzig*. Toulouse, 1923,

GORDON (E.). — *La responsabilité du chef d'Etat dans la pratique constitutionnelle récente*. Paris, 1931.

KLOTZ (J.). — *L'œuvre législative de la Diète de quatre ans*. Paris, 1913.

ROZYCKI (S.). — *L'influence du constitutionnalisme français sur la Constitution polonaise du 17 mars 1921*, Paris 1930.

PREMIÈRE PARTIE

LE POINT DE DÉPART
LA CONSTITUTION DU 17 MARS 1921

tion de la Pologne rénovée. Elle n'avait été élaborée que dans le but d'apporter quelques limites à la suprématie de la diète par la suppression du *liberum veto*, et de renforcer le pouvoir royal en substituant à la monarchie électorale une monarchie héréditaire ; mais ce ne fut qu'un palliatif et l'Assemblée demeura toute puissante. C'est pourquoi l'omnipotence du législatif en est restée, malgré tout, le trait distinctif et a frappé les constituants de 1921 qui la lui ont empruntée ; ajoutant ainsi, à d'autres arguments plus discutables, un argument historique qui, aux yeux de leurs compatriotes, a une grande valeur. Première tentative de la Pologne pour sortir de l'anarchie, la constitution du 3 mai faisait place, en même temps qu'à une généreuse réforme sociale, à un régime parlementaire avant la lettre ; libéralisme qui fut chèrement payé puisqu'il est à l'origine du deuxième partage. Deux ans plus tard, à la suite du soulèvement de Kosciuszko, la Pologne disparaissait de la carte d'Europe.

SECTION II

LA POLOGNE PENDANT LA GUERRE MONDIALE

La déclaration de guerre en août 1914 va donner aux Polonais, par le bouleversement général qu'elle apporte en Europe, et par le fait que leurs oppresseurs ne combattent pas tous dans le même camp, un espoir de libération partielle. A cette époque, nul n'osait raisonnablement envisager ce que par la suite on nommera, avec quelque émerveillement, le « miracle polonais » : le triple effondrement des empires austro-allemand d'une part, russe de l'autre, ramenant la Pologne au rang d'Etat indépendant.

Dès le début, des organisations apparaissent dans tout le pays qui, toutes pénétrées d'une même idée — rendre à la Pologne son ancienne grandeur — vont, pour y parvenir, suivre des routes bien différentes et parfois même s'opposer. Les éléments socialistes et populistes, groupés sous la direction de Józef Pilsudski, forment une première orientation, qualifiée d'indépendantiste, dont la caractéristique essentielle

est d'être anti-russe et de vouloir une Pologne entièrement libre. Les conservateurs, parmi lesquels on distingue une tendance austrophile — notamment en Galicie — et une tendance germanophile, ont moins d'ambition et essaient de pactiser avec les Austro-Allemands afin d'obtenir d'eux, au cas où ils seraient vainqueurs, une large autonomie pour leur pays. C'est leur politique que reprendra, après sa formation, le camp activiste — fusion des trois partis déjà nommés — et c'est contre elle que s'élèvera Józef Pilsudski, en abandonnant cette coalition et devenant le chef d'un nouveau groupe : celui des passivistes, qui, comme l'indique son nom, adopte à l'égard des dirigeants une attitude de résistance passive. Ce bref résumé ne serait pas complet si nous omettions le mouvement à la fois anti-allemand et ententophile que dirigent MM. Dombiski et Korfanty, dont les adhérents se recrutent parmi la population du Royaume.

En octobre 1916, l'Allemagne et l'Autriche, dans le but d'obtenir une armée, se déclarent partisans de la reconstitution de la Pologne en tant qu'Etat indépendant. Le 16 novembre, le général Von Beseler proclame l'autonomie polonaise ; les activistes accueillent favorablement cette mesure et prêtent leur appui à la création d'un conseil d'Etat, composé de 20 membres et assisté d'une Diète élue, laquelle ne vit jamais le jour. Ayant cherché, sans succès d'ailleurs, à élargir ses pouvoirs, le Conseil d'Etat, devant une situation qui devient chaque jour plus difficile pour lui, démissionne le 25 août 1917, un mois environ après l'internement de Józef Pilsudski à la forteresse allemande de Magdebourg. Une patente des deux empereurs, en date du 12 septembre, nomme en remplacement un Conseil de Régence composé de trois membres. A ce moment, on songe sérieusement à faire de la Pologne une monarchie héréditaire aux mains de la famille des Habsbourgs ; des négociations sont même entamées à cet effet,

L'impatience populaire s'accroît, cependant que se constitue à Paris, sous la présidence de M. Dombiski, un « Comité national polonais » qu'appuient les Polonais émigrés — ceux notamment des Etats-Unis — et le groupe « passiviste ». Cet embryon de gouvernement se dresse en face du gouver-

nement de Varsovie. Ses pouvoirs vont s'élargissant et il est reconnu, en septembre-octobre 1917, par les alliés ; ceux-ci n'en restent point là, et le 3 juin 1918 l'Angleterre, la France et l'Italie déclarent avec l'assentiment des Etats-Unis que la création d'un Etat polonais, uni et indépendant, ayant libre accès à la mer est une condition d'une paix solide et juste.

Encouragé par cet exemple, le 7 octobre 1918 le Conseil de Régence, s'appuyant sur le treizième point du Président Wilson, proclame à son tour l'indépendance de la Pologne, et un mois plus tard étend sur la Galicie la souveraineté polonaise.

SECTION III

LES DÉBUTS DE L'INDÉPENDANCE POLONAISE ET LES ÉLECTIONS A LA DIÈTE CONSTITUANTE.

Une grande agitation se fait jour parmi la population, due à quatre années de luttes, de souffrances, et surtout aux progrès croissants du bolchevisme. Le ministère Swierzynski, nommé le 22 octobre, tente, contre le Conseil de Régence, un coup d'Etat qui échoue. Le 8 novembre, on proclame à Lublin la République populaire polonaise ; deux jours plus tard les troupes, à leur tour, proclament les conseils de soldats. L'arrivée de Józef Pilsudski, relâché par les autorités allemandes, évite probablement à la Pologne des heures semblables à celles, qu'à peu près à la même époque, connut la Hongrie ; il prend immédiatement la direction des événements et, par une proclamation en date du 11 novembre, le Conseil de Régence lui transmet le commandement suprême de l'armée. Trois jours après, le 14 novembre, le Conseil fait une seconde déclaration aux termes de laquelle, estimant que l'unité de pouvoirs est nécessaire pour mener à bien l'œuvre de rénovation entreprise, il se démet de ses fonctions entre les mains de Pilsudski, devenu de ce fait le véritable chef de l'Etat :

Au commandant suprême de l'armée polonaise : Józef Piłsudski.

L'Etat transitoire, qui résultait de la division du pouvoir suprême d'après la proclamation du 11 novembre 1918, ne peut exister sans dommages pour l'Etat polonais qui commence à se former.

Le pouvoir doit être uniforme.

A cause de cela et en vue du bonheur de la Patrie, nous décidons de dissoudre le Conseil de Régence et, dès lors, nous remettons nos engagements et notre responsabilité envers l'Etat polonais entre vos mains, Chef suprême de l'Armée, afin que vous le transmettiez au gouvernement national.

Fait à Varsovie, le 14 novembre 1918.

Les élections sont fixées, par un décret provisoire du ministère socialiste Moraczewski, au 26 janvier 1919, mais en attendant que la Constitution décide entre quelles mains seront remises les destinées de l'Etat, ou, tout au moins, que la Diète Constituante détermine les rapports du Chef de l'Etat et des membres du gouvernement, un décret va provisoirement régler la question.

Le Chef de l'Etat nomme les ministres responsables devant lui, approuve les projets de lois votés par le Conseil des Ministres et peut, sur proposition de ce même Conseil et du ministre compétent, modifier les lois jusque-là en vigueur; la nomination des fonctionnaires aux emplois supérieurs lui est réservée, et le budget de la République de Pologne pour la première période budgétaire, après avoir été approuvé par le gouvernement, sera soumis à sa décision. En résumé, et selon les termes de l'article 1^{er}, le Chef de l'Etat exerce le pouvoir suprême de la République polonaise.

Le décret du 22 novembre 1918 revêt, par le fait même qu'il est l'œuvre de Józef Piłsudski, un intérêt tout particulier; il nous montre de quelle façon son auteur comprend le rôle de Chef d'Etat. Quoi d'étonnant, par conséquent, qu'après de semblables déclarations et le prestige dont il jouit, sa personnalité ait constamment hanté les débats de l'Assemblée constituante et entraîné un des plus curieux renversements de la situation politique qui ait existé ! Par ailleurs, on peut y reconnaître en germes certaines idées

que nous retrouverons largement développées et appliquées dans la Constitution « pilsudskienne » du 23 mars 1935, disons même plus, elle en est un résumé excellent. Déjà s'affirme l'ambition de celui qui, pendant dix-sept années, jouera un rôle de tout premier plandans la politique polonaise, qui y jouera même — indirectement ou personnellement — le tout premier rôle.

Il est d'ailleurs à remarquer, au début de cette étude, que c'est en grande partie en fonction de la personnalité de Pilsudski que s'est déroulée toute la vie constitutionnelle de la Pologne rénovée ; il ne s'agit pas seulement ici de la Constitution de 1935 qui, nul ne l'ignore, fut son œuvre, sous le couvert du « Bloc gouvernemental », ni même de la révision partielle de mai 1926, faite à son instigation par une Diète que son coup d'Etat avait effrayée, mais c'est aussi à la Constitution de 1921 que nous songeons en écrivant cela. Cette Constitution, sans cesse couverte de mépris par le maréchal, qui établit le régime le plus opposé à ses aspirations, — une primauté du législatif si poussée que l'on a pu parler de Diétocratie, — est l'œuvre d'une majorité de droite, qui, parce qu'elle voit en lui, homme de gauche et ex-révolutionnaire, le futur chef de l'Etat, se fait le champion des idées libérales et même libérales à outrance, afin de saper son autorité. Le calcul est subtil, mais il a le défaut de ne point tenir compte d'une éventualité importante : le refus du maréchal !

Pendant cette période, des difficultés surgissent entre les deux gouvernements polonais de Varsovie et de Paris, qui ne cessent qu'à la veille du Congrès de la Paix, sous l'influence de M. Paderewski. Ce dernier forme, le 16 janvier 1919, au milieu de l'enthousiasme général, un ministère national où deux hommes, d'opinions profondément différentes, mais qui honorent également leur pays, travaillent à ses côtés à en faire un grand Etat : MM. Pilsudski et Domb ski.

Les élections du 26 janvier 1919 se font sur les programmes de la gauche et de la droite, sur le choix entre ex-activistes et ententophiles ; ces derniers l'emportent très nettement. Peut-être les événements qui se sont produits dans les dernières semaines de 1918 et qui ont amené, avec un glis-

sement vers le bolchevisme du ministère Moraczewski, de violentes manifestations contre le gouvernement, ne sont-ils pas étrangers à cette orientation.

La Diète constituante convoquée le 5 février à Varsovie, tient le 10 sa première réunion ; dix jours plus tard, Józef Pilsudski lui remet ses pouvoirs. C'est au cours de cette séance qu'est votée la Résolution connue sous le nom de « Petite Constitution » qui doit régir la Pologne jusqu'à l'entrée en vigueur de sa Loi Suprême, c'est-à-dire, en fait, pendant deux ans. Par cette résolution, la Diète charge Pilsudski d'assumer à nouveau, pendant tout le temps que durera le vote de la Constitution, les fonctions de Chef de l'Etat, mais à ces fonctions elle donne des bases bien différentes.

« La Diète ayant pris connaissance de la déclaration de Józef Pilsudski, d'après laquelle il remet entre les mains de la Diète ses fonctions de Chef de l'Etat, lui exprime sa gratitude pour les efforts qu'il a déployés au service de la Patrie dans l'accomplissement de ses fonctions.

« Jusqu'à ce que soit votée la Constitution devant établir l'organisation des pouvoirs suprêmes de l'Etat polonais, la Diète charge Józef Pilsudski, Chef de l'Etat, de continuer à remplir ses fonctions et cela sur les bases suivantes :

« 1^o La Diète législative est le pouvoir souverain et le pouvoir législatif suprême de l'Etat polonais ; les lois sont promulguées par le Maréchal de la Diète avec le contre-seing du Président du Conseil et du ministre intéressé.

« 2^o Le Chef de l'Etat est le représentant de l'Etat, ainsi que l'exécuteur suprême des résolutions de la Diète dans les questions d'ordre civil et militaire.

« 3^o Le Chef de l'Etat forme le cabinet dans son ensemble, après entente avec la Diète.

« 4^o Le Chef de l'Etat, ainsi que le gouvernement, sont dans l'accomplissement de leurs fonctions responsables devant la Diète.

« 5^o Chacun des actes politiques du Chef de l'Etat exige la signature du ministre intéressé. »

On peut dire que, de même que le décret du 22 Novembre 1918 laissait prévoir la Constitution de 1935, les cinq

articles de la Résolution de février prouvent très nettement dans quel sens la Diète constituante va légiférer et qu'elle entend se réserver le premier rôle. A l'aurore de l'histoire polonaise les deux conceptions s'affrontent déjà : de détenteur du pouvoir suprême, le Chef de l'Etat est passé au rôle d'exécuteur des volontés de la Diète.

SECTION IV

LES TRAVAUX DE LA DIÈTE CONSTITUANTE.

Le problème constitutionnel est posé pour la première fois le 20 janvier 1919, par le ministère Paderewski qui ouvre une enquête sur l'élaboration d'un texte à remettre à la Diète. Un mois plus tard, l'Assemblée elle-même nomme une commission chargée de poser les premières bases. De nombreux projets voient le jour : projets de « l'Enquête », du parti socialiste, du parti populiste « Délivrance », du professeur Bûzeck. pour ne citer que les principaux, mais c'est surtout sur les travaux de la Commission de Constitution, terminés le 1^{er} novembre 1919 et déposés deux jours après, que doit porter la discussion. Jusqu'ici la tâche a été menée assez rapidement, mais à ce moment les difficultés surgissent.

Lorsqu'on veut essayer de rechercher les causes qui ont retardé l'élaboration de la première Constitution polonaise, il faut se rappeler l'époque à laquelle elle a pris naissance. L'Europe sort à peine d'une guerre qui l'a bouleversée de fond en comble et a fait réapparaître, en tant que puissance indépendante, une Pologne dépourvue, pendant près d'un siècle et demi, de vie politique propre, dont tous les efforts ont porté à mener contre l'oppresseur une lutte sourde mais acharnée, et que ces quatre dernières années ont moralement et matériellement exténuée. Tout est à faire ! La tâche est d'autant plus ardue que le pays est divisé en trois tronçons de traditions, de cultures, d'aspirations bien différentes, auxquels viennent maintenant s'ajouter des minorités nationales dont certaines, particulièrement turbulentes,

— blancs - ruthènes, et ukrainiennes, — l'obligent à prendre les armes.

Mais il est pour le jeune Etat un danger plus spécialement menaçant : la proximité de la Russie en pleine révolution et qui n'est séparée de lui que par des frontières encore mal déterminées. Non contents de propager leurs doctrines à des masses que des années de souffrances et de privations poussent à la violence, les bolchevicks, au mois d'avril 1920, attaquent la Pologne et envahissent son territoire jusqu'aux portes de la capitale ; ce n'est qu'en août que, grâce à l'aide du général Weygand, l'armée rouge installée au faubourg de Praga est battue et contrainte de se retirer. L'armistice signé le 14 octobre 1920, la Pologne est débarrassée de son principal élément de trouble ; mais la question du couloir polonais, celle du bassin houiller de Haute-Silésie, réglée le 20 mars 1921, trois jours après le vote définitif de la Constitution, demeurent des sujets d'inquiétude, qui n'empêchent point les difficultés d'ordre économique et financier. Tout ceci compose une atmosphère peu propice à l'élaboration d'une œuvre constitutionnelle solidement conçue et suffit à expliquer que les travaux, commencés le 25 janvier 1919, n'aient abouti qu'en mars 1921, c'est-à-dire plus de deux ans après ; mais il ne faut pas oublier pour cela qu'une des raisons de ce retard, la première peut-être, réside dans les luttes acharnées qui se sont élevées autour de certaines questions fondamentales, difficiles à résoudre en l'absence de majorité stable et d'esprit de conciliation, dont nous devons maintenant dire quelques mots.

On a dit, à juste titre, de la Constitution de 1921 qu'elle est « un compromis entre des tendances contradictoires, mais dont certaines l'ont très nettement emporté » (1) ; les discussions qu'ont suscitées, parmi d'autres moins importantes, la création d'un Sénat et la question des pouvoirs du Président de la République, vont nous montrer quelles étaient ces tendances et de quel côté a penché la balance.

Le projet primitivement présenté le 3 novembre 1919 par

(1) André Tibal : *Problèmes politiques de l'Europe Orientale*.

le ministère Paderewski, bien que fortement influencé par la Constitution française de 1875, porte création d'une « Garde des lois » (1), par là il se rapproche du projet populiste et reste dans la tradition constitutionnelle polonaise, celle de 1791. Mais dans l'exposé qu'il fait à la Diète le 18 décembre, le nouveau Président du Conseil, M. Skulski, annonce que des modifications vont être apportées et prononce notamment ces paroles : « Les partis de droite se sont mis d'accord pour reconnaître la nécessité d'un Sénat. Le Sénat et la Diète composeront l'Assemblée Nationale qui élira le chef de l'Etat » ; c'est donc en ce sens que la Commission va amender le projet gouvernemental. De ses délibérations il ressort que le Sénat se composera de 121 membres, dont 70 élus par la Diète, 30 par les institutions autonomes, 13 par l'enseignement supérieur et 8 par le clergé. Ce sera donc une Chambre-Haute, élue au suffrage restreint, à qui incombera le soin de choisir, avec la Diète, le Chef d'Etat, et qui pourra modifier les projets de lois votés par la Diète, celle-ci ne pouvant modifier à son tour le projet revenu devant elle, qu'à une majorité des 2/3 des voix.

A ce moment trois thèses sont donc en présence — la thèse populiste de la garde des lois, la thèse gouvernementale impliquant l'existence d'un Sénat et la thèse socialiste se rattachant au système unicaméral et réclamant l'organisation d'une Chambre du Travail, — qui, en dernière analyse, se ramènent au dilemme suivant : bicaméralisme ou chambre unique ?

Ce n'est qu'en septembre 1920, à sa nouvelle session, que la Diète reprend la question de la Constitution. Aux objections des socialistes, les groupes de droite répondent que la création d'un Sénat permet de constituer un groupe d'élite pouvant réfléchir aux lois à élaborer, qu'il est nécessaire de s'inspirer de l'exemple des pays qui possèdent une formation politique ancienne et un système ayant fait ses preu-

(1) La « Garde des Lois » composée de soixante membres, dont trente nommés par la Diète, selon un système proportionnel, et trente choisis par le chef d'Etat, jouerait auprès de celui-ci le rôle d'un comité consultatif, elle n'aurait vis-à-vis des projets de l'Assemblée que le droit d'opposition, et non le droit d'amendement.

ves, et que les deux bastions du régime parlementaire : l'Angleterre et la France ont l'un et l'autre une Chambre Haute.

La bataille ne s'est point circonscrite dans l'Assemblée et tandis qu'elle poursuit ses travaux, une vive campagne qui vise à l'influencer se livre, dans le pays, contre le Sénat. Au lendemain de la signature du traité de Riga (11 octobre 1920), le Comité central du parti socialiste organise une grève de démonstration « pour la défense de la Constitution populaire contre le Sénat, contre la réaction », et à l'issue du meeting un cortège de deux à trois mille personnes va présenter à la Diète les résolutions votées. Une grande effervescence règne à Varsovie, la circulation est arrêtée et la plupart des journaux ne peuvent paraître. Malgré cela, trois jours après, à sa séance du 16 octobre, la Diète, en repoussant par 195 voix contre 189 l'amendement des groupes de gauche qui tend à supprimer le mot Sénat dans la phrase : « dans le domaine législatif ce sont la Diète et le Sénat qui sont les organes nationaux », vote ainsi sa création.

La lutte n'est point close pour cela ; une fois admis le principe du Sénat, il faut en définir les conditions de formation et de compétence, mais la violence des manifestations oblige à en ajourner la discussion.

Le 2 décembre 1920, le rapporteur de la commission de Constitution présente une nouvelle rédaction de l'art. 36, d'après laquelle le Sénat se composerait de 100 membres dont 80 élus au suffrage universel, égal, direct, secret et proportionnel, les 20 autres étant des spécialistes des questions d'Etat ; mais avant même de la discuter, l'Assemblée par l'adoption d'une motion socialiste, en renvoie le vote au mois de janvier. Ces discussions interminables et cette série d'atermoiements ne peuvent qu'être nuisibles au prestige de la Pologne renaissante ; le plébiscite de Haute-Silésie approchant, il faut offrir aux populations silésiennes l'image d'une nation fortement organisée. Les constituants le sentent bien : c'est pourquoi ils reprennent leurs travaux dans un esprit de conciliation, avec le désir d'arriver le plus tôt possible à une solution. Le 27 janvier 1921, l'article 35 sur les conditions de l'activité législative du Sénat est voté par 195 voix contre 184 et vingt-quatre heures après c'est l'article 36.

relatif au mode d'élection des sénateurs, qui passe à une majorité de 35 voix, mettant ainsi un terme à la controverse.

Si la question sénatoriale a donné lieu dans le pays à des démonstrations populaires, celle des pouvoirs du Chef de l'Etat passionne pareillement, bien que d'une façon moins violente, l'opinion publique et suscite au Parlement des discussions tout aussi vives. Le figure de Josef Pilsudski plane, en effet, sur les débats et chacun suivant qu'il est « pilsudskiste » ou « anti-pilsudskiste » est partisan d'une large extension des pouvoirs du chef de l'exécutif ou, au contraire, tend à le réduire à un rôle purement représentatif. C'est en faisant allusion à ces faits que M. André Tibal écrit (1) : « D'une façon générale, un côté remarquable de la vie politique en Pologne est la grande influence qu'y ont les questions personnelles, les sympathies ou les antipathies, les rancunes, les ambitions ou simplement même les appétits des personnages et des partis. C'est aussi le caractère acharné que prend, par suite de cette intrusion des questions personnelles, la vie politique. Il en résulte dans la discussion des moindres questions politiques une passion qui, d'ailleurs, est peut-être propre au tempérament polonais, mais qui nuit à l'examen pondéré des problèmes. »

La lutte s'ouvre sur la question du titre à décerner au premier magistrat de la jeune République ; Président de la République ou Chef de l'Etat ? La réponse est plus intéressante qu'il n'y paraît au premier abord, car il s'agit non d'une simple discussion linguistique, mais de l'importance plus ou moins grande que l'on entend attacher à ces fonctions. L'appellation de Chef de l'Etat évoquant pour les Polonais toute une période particulièrement glorieuse de leur histoire, jouit à leurs yeux d'un très grand prestige ; celle de Président de la République, d'importation étrangère et nouvelle pour eux, ramène l'autorité de son détenteur à des limites plus acceptables pour les adversaires d'un exécutif fort. Ce sont ceux-ci, c'est-à-dire en l'occurrence les membres de la droite, qui l'emportent.

Comment va être élu le Président de la République ? Les

(1) Opuscule cité.

projets présentés envisagent tous les modes d'élection : pour les uns, il le sera par une Assemblée spécialement convoquée ; pour d'autres, par le peuple entier. Quant au projet du gouvernement, il se rapproche par certains côtés de celui qu'adoptera, quatorze ans plus tard, la Constitution de 1935 : les Chambres désignent deux candidats entre lesquels les électeurs choisissent par voie de plébiscite ; mais c'est au système français que se rallie la Diète en votant le 4 février 1921, l'article 39 tel que l'a libellé la Commission de Constitution, par 185 voix contre 155 : « Le Président de la République est élu pour 7 ans à la majorité absolue des voix par la Diète et le Sénat réunis en Assemblée nationale. » Le même jour, elle adopte un article imposant au Président l'obligation d'être Polonais et catholique. Cette disposition, issue du même esprit qui a fait reconnaître une place prépondérante à la religion catholique, soulève une telle émotion parmi les membres des autres Églises que sa suppression est aussitôt demandée et obtenue lors du vote du projet en troisième lecture.

Mais la question devient beaucoup plus épineuse — et l'on peut dire qu'en fait la solution apportée n'a satisfait personne — lorsqu'il s'agit de fixer de façon pratique l'étendue des droits du Président de la République. Quels vont être ses pouvoirs en matière de politique étrangère ? Pourrait-il conclure de sa propre autorité les accords avec les autres Etats ou, au contraire, devra-t-il, tout comme pour les conventions commerciales et douanières, les soumettre avant de les signer à l'approbation de la Diète ? C'est à ce second système que se sont arrêtés les constituants de 1921, fidèles en même temps à leurs aspirations d'hégémonie parlementaire et à la Constitution française de 1875, qu'ils ont pris pour modèle sur bien des points. En ce qui concerne le commandement suprême des forces militaires, que va faire l'Assemblée ? Trois thèses se font jour. Pour les uns, le Président de la République assume en même temps les fonctions de Commandant en chef ; les partis de droite demandent au contraire la séparation des fonctions ; enfin, la troisième solution qui est adoptée, préconise un compromis : le Chef de l'Etat assure en temps de paix les deux fonctions,

mais en temps de guerre le commandement suprême passera entre les mains d'un chef militaire désigné par lui sur proposition du Conseil des Ministres.

Une fois résolus ces problèmes, de beaucoup les plus importants, la Diète va plus vite en besogne et les votes en deuxième et troisième lecture ne soulèvent que d'insignifiantes discussions.

Ce bref résumé des questions qui ont divisé pendant deux ans le pays et la Diète et retardé en grande partie le vote de la Constitution passe, nous ne le cachons pas, bien des points sous silence : ceux des rapports de l'Etat et des Eglises, des minorités nationales, de la réforme agraire, etc... mais quelle que soit leur importance et le rôle parfois douloureux qu'elles ont joué dans la vie de la nation, elles n'ont point, en ce qui concerne notre sujet, le même intérêt et n'auraient pas suffi, à elles seules, à amener en Pologne des modifications constitutionnelles aussi profondes que celles qui l'ont affectée à deux reprises, en l'espace de quatorze années.

Le 17 mars 1921, en présence du maréchal Pilsudski, Chef de l'Etat, la Constitution est votée à une forte majorité. Seuls, se sont prononcés contre, les socialistes, les populistes radicaux et les membres du club israélite.

Le Maréchal de la Diète annonce alors que la Constitution est votée et que la Pologne entre dans la voie du régime normal de la légalité. Puis, en cortège et accompagnés d'une foule immense, les députés se rendent à la cathédrale où, en présence du Chef de l'Etat et des représentants des puissances alliées, est chanté le *Te Deum*.

La Constitution n'est publiée au *Journal des Lois de la République de Pologne* que le 1^{er} juin, car, auparavant, la Diète a voulu fixer les dispositions relatives aux pouvoirs exécutif et législatif dans la période qui s'écoulera entre la liquidation de l'actuelle Chambre et la constitution d'une nouvelle législature. Le 12 mai 1921, elle adopte à l'unanimité les propositions de la Commission constitutionnelle qui peuvent se résumer à ceci : la Diète siègera jusqu'à ce que soit constitué le nouveau corps législatif et jusqu'à l'élection du Président de la République, le Chef de l'Etat actuel conservera ses droits et ses devoirs.

CHAPITRE II

Rapide analyse de la Constitution du 17 mars 1921.

SECTION I : Les principes qui sont à la base de l'Etat et le pouvoir législatif.

SECTION II : La fonction exécutive.

SECTION III : L'organisation administrative et l'organisation judiciaire.

SECTION IV : La déclaration des droits et des devoirs.

Maintenant que voilà la Pologne entrée dans la légalité, comment va-t-elle être régie ? Que renferme cette Constitution si laborieusement élaborée ? Une rapide analyse des dispositions qui y sont contenues va nous le faire connaître et nous permettra, par la suite, de mieux saisir l'évolution de l'esprit public.

SECTION I

LES PRINCIPES QUI SONT A LA BASE DE L'ÉTAT ET LE POUVOIR LÉGISLATIF.

La Constitution du 17 mars 1921, formée de 126 articles, débute par un préambule d'aspect religieux où elle invoque « le nom du Dieu tout puissant », et dans lequel elle rappelle, en même temps que la Constitution du 3 mai, de glorieuse mémoire, et les heures douloureuses des partages, le désir d'indépendance, de puissance et de sécurité qui anime la Pologne ressuscitée. C'est pour répondre à ces aspirations que la présente loi a été faite.

Aussitôt après, c'est l'affirmation de la forme républicaine du gouvernement et, dans l'article 2 de ce très court chapitre

premier, de la souveraineté nationale et de la séparation des pouvoirs. Il est curieux de constater que la Pologne, qui s'est efforcée, à l'instar de la plupart des États de l'Europe nouvelle, de s'inspirer de la pratique constitutionnelle moderne, de ce qui existe en fait, et de le rationaliser, ait cru bon de consigner dans sa loi fondamentale deux principes dont cette même pratique a sanctionné la faillite. Les auteurs modernes ont démontré tout ce que la théorie de la souveraineté nationale a de chimérique dans ses prémices, sa structure et ses conséquences juridiques, et qu'en ce qui concerne les rapports des pouvoirs entre eux, la vérité n'est pas dans une séparation tranchée, mais dans leur étroite collaboration ; d'ailleurs, à peine les constituants ont-ils posé ce principe, qui présuppose l'égalité des pouvoirs, qu'ils le violent en établissant un régime de « parlementocratie ».

Les 36 articles du chapitre II (3 à 39) sont un long commentaire du pouvoir législatif. « Le pouvoir législatif de l'Etat décrète et met en vigueur tous les droits publics et privés ; de ce pouvoir la Diète ou *Sejm* et le Sénat sont les organes », déclare l'article 3-1 (mais en fait il est presque entièrement entre les mains de la Diète). Les membres des deux Assemblées législatives sont élus au suffrage universel, secret, direct, égal et proportionnel, par tous les citoyens polonais sans distinction de sexe, âgés de 21 ans, ou de 30 ans pour les élections sénatoriales, jouissant de leurs droits civiques et domiciliés dans la circonscription où ils doivent voter. De même qu'en France, ce droit n'appartient pas aux militaires en activité de service, mais, par contre, ceux-ci sont éligibles comme tout citoyen âgé, suivant le cas, de 25 ou 40 ans, n'ayant subi aucune condamnation entraînant la perte de ses droits civiques et ne tombant point sous le coup des incompatibilités édictées par la loi. La loi électorale des 27-28 juillet 1922 complète ces dispositions et établit un système de représentation proportionnelle assez original : la répartition des sièges dans chaque circonscription se fait selon le système d'Hondt, mais au-dessus joue un système de listes de l'Etat, qui a pour but de relever le niveau intellectuel du Parlement et de le doter d'une armée de spécialistes des questions juridiques.

La durée de la législature est de cinq ans à compter du jour de l'ouverture des deux Chambres, mais elle peut être interrompue avant par la dissolution de la Diète. Cette dissolution (art. 26) revêt un caractère particulier du fait qu'elle peut être prononcée non seulement par le Président de la République avec le consentement des 2/3 des membres du Sénat, mais qu'elle peut l'être, en outre, par la Diète elle-même, avec le consentement des 2/3 des membres du Sénat; dans l'un et l'autre cas, le Sénat est dissous *ipso facto* et de nouvelles élections doivent avoir lieu dans un délai de quarante jours. Les membres des Assemblées sont les représentants de toute la nation et aucun mandat impératif ne peut leur être confié.

C'est le système de la non-permanence des chambres qui a prévalu, en vertu duquel il appartient au Président de la République d'inaugurer les Assemblées, de les proroger ou de les clôturer, de les convoquer en sessions ordinaires et extraordinaires. Les mêmes règles s'appliquent à la Diète et au Sénat, en ce qui concerne l'élection de leurs présidents, leurs secrétaires et leurs commissions, la publicité des séances, la fixation du règlement, la prestation de serment, la validité de leurs décisions, le droit d'interpellation, l'immunité parlementaire, qui toutes sont nettement inspirées de la tradition constitutionnelle française.

L'interdiction faite aux députés d'être rédacteurs responsables et d'acquérir ou de prendre à ferme des biens de l'Etat, de soumissionner pour les fournitures ou les travaux publics et d'obtenir des concessions ou privilèges, soit à leur nom personnel, soit à celui d'un tiers, pèse également sur les sénateurs; mais là s'arrête l'égalité entre les deux Assemblées. Fortement influencée par l'exemple de la France, l'Assemblée Constituante polonaise l'a suivie dans la voie du bicaméralisme, mais cette imitation n'a été que partielle. Alors que les deux Chambres françaises, élues selon des modes tout à fait différents, ont exactement les mêmes pouvoirs en matière législative, nous sommes ici, pour les raisons que nous avons précédemment indiquées, en présence d'une solution inverse : issues des mêmes électeurs, les deux Assemblées ont peu de pouvoirs communs. Ces

pouvoirs ne sont, d'ailleurs, pas toujours très bien définis et peuvent dans certains cas donner lieu à des difficultés d'interprétation. C'est ainsi qu'en ce qui concerne l'initiative des lois, l'article 10 nous dit quelle « appartient au gouvernement et à la Diète ». On s'est parfois demandé si, en l'occurrence, le mot « Diète » doit s'entendre de la seule Chambre Basse, ou bien s'il désigne, comme cela se produit quelquefois, l'ensemble du Parlement. La question n'a pas été formellement tranchée. Cependant si l'on tient compte du fait que les rédacteurs du texte constitutionnel ont, dans l'article 37, énuméré restrictivement celles des dispositions relatives à la Diète qui s'appliquent également au Sénat, et ont passé sous silence l'article qui nous occupe en ce moment, si l'on se rappelle les luttes soulevées par la question de la Haute Assemblée, on peut conclure, en cette matière, à la dépossession du Sénat.

Dépourvu d'initiative, le Sénat doit-il toujours être consulté sur les projets de lois ou bien peut-on dire, du fait que les articles 7 et 8 spécifient nettement que c'est à l'approbation du « Parlement » que seront soumis chaque année les comptes de clôture de la gestion financière, et que c'est lui qui exercera le contrôle des dettes de l'Etat, qu'en des matières telles que la fixation du budget, du contingent militaire, l'émission d'un emprunt, la création d'impôts de monopoles, etc... qui ne sont pas spécialement visées, son avis n'est point nécessaire ? L'art. 3 aux termes duquel « il n'y a pas de loi sans le consentement de la Diète exprimé d'une façon prévue par les règlements » et « toute loi votée par la Diète entre en vigueur dans le délai prévu par les règlements » semble favorable à une interprétation restrictive des droits du Sénat. A vrai dire, cette question fort importante du point de vue théorique, l'est beaucoup moins en pratique si l'on sait combien est réduit le droit d'amendement du Sénat,

Ce droit d'amendement est fixé par l'article 35 que nous transcrivons ci-après : « Si dans un délai de trente jours à compter de la communication d'un projet voté par la Diète, le Sénat ne soulève aucune objection, le Président de la République ordonnera la promulgation de la loi. Si le Sénat décide d'amender ou de rejeter le projet voté par la Diète il doit en

avertir celle-ci dans le délai de trente jours et lui retourner le projet avec les amendements proposés dans les trente jours suivants. Si la Diète adopte les amendements proposés à une simple majorité ou les repousse à une majorité des 11/20 des votants, le Président de la République ordonnera la promulgation de la loi dans le texte établi par la nouvelle décision de la Diète. »

Une autre des prérogatives des deux Assemblées est le droit qu'elles possèdent de se réunir en Assemblée Nationale pour élire le Président de la République, et ceci nous amène à parler du pouvoir exécutif auquel sont consacrés les trente-cinq articles du chapitre III (39 à 73). Nous touchons ici à la partie de la Constitution de 1921, qui s'est le plus rapprochée de notre Constitution de 1875, tout en réduisant dans une large mesure les pouvoirs du Chef de l'Etat.

SECTION II

LA FONCTION EXÉCUTIVE.

Elu pour sept ans par l'Assemblée Nationale convoquée par le Président sortant dans le dernier trimestre de son septennat, ou réunie de plein droit en l'absence de cette convocation, le Président de la République prête serment devant elle de servir fidèlement la Nation et d'observer et défendre ses lois. Lorsque, pour une raison quelconque, le poste du Président de la République devient vacant, ce poste est occupé par le Maréchal de la Diète. Cette disposition trouvera une application dans les journées de mai 1926 où M. Rataj, Maréchal de la Diète, assurera en attendant la réunion de l'Assemblée Nationale, les fonctions de Président de la République que, par suite des événements, M. Wojciechowski a dû résilier. C'est la même solution qui prévaut au cas où le Chef d'Etat ne peut remplir ses fonctions. Si cet état de choses se prolonge pendant une durée de trois mois, la Diète décide, à la majorité des 3/5 des voix et en présence de la moitié du nombre légal des députés, si elle doit déclarer la vacance du poste.

Le Président de la République exerce le pouvoir exécutif par des ministres responsables et des fonctionnaires qui leur sont subordonnés. Il nomme et révoque le Président du Conseil des ministres, et sur sa proposition, nomme et révoque les ministres. Il est soumis par l'art 44-4 à l'obligation du contre-seing ministériel pour tous les actes gouvernementaux. Il signe les lois avec les ministres intéressés, ordonne leur publication au *Journal des lois* et en assure l'exécution, même par la contrainte. Sur proposition du Conseil des ministres il nomme à tous emplois civils et militaires ; il dispose du droit de grâce et de commutation ; il représente l'Etat à l'extérieur, reçoit les représentants diplomatiques des Etats étrangers et accrédite auprès de ces Etats les représentants de la Pologne. Il conclut des traités avec les autres Etats, mais doit les porter à la connaissance de la Diète ; le consentement préalable de la Diète est également nécessaire pour conclure la paix et déclarer la guerre. En temps de paix, le Président de la République est en même temps chef suprême des forces armées, mais en temps de guerre il ne peut exercer ces fonctions et doit nommer, sur proposition du Conseil des ministres déposée par le ministre de la Guerre, le Commandant en Chef des forces armées.

L'article 51 pose le principe de l'irresponsabilité du Chef de l'Etat ; toutefois, au cas de haute trahison, de violation de la Constitution ou de crime de droit commun, des poursuites peuvent être engagées et l'affaire est jugée en Haute Cour. Comme contrepoids à l'irresponsabilité présidentielle, c'est le principe de la responsabilité ministérielle qui ressort des articles 56 et suivants, consacrés à l'organe agissant du pouvoir exécutif : le Conseil des Ministres. Le Conseil est solidairement responsable, au point de vue constitutionnel et parlementaire, de la direction du gouvernement ; les ministres sont, en outre, responsables individuellement de leurs actes dans la sphère de leurs attributions propres, tant au point de vue de la constitutionnalité et de la légalité de leurs actes, du fonctionnement des organes placés sous leurs ordres, que de la direction générale de leur politique. De la même façon et par suite du contre-seing, ils sont indivi-

duellement et solidairement responsables des actes gouvernementaux du Chef d'Etat.

Concurremment avec la Diète le gouvernement a l'initiative législative ; les ministres et les fonctionnaires qu'il délègue peuvent assister aux séances de la Diète et y prendre la parole lorsque ont parlé tous les orateurs inscrits ; députés, ils peuvent également prendre part au scrutin. Mais la simple majorité de la Diète est suffisante pour les mettre en minorité et chaque ministre individuellement et le Conseil en entier démissionnent dès qu'il est émis un vote de défiance.

La mise en accusation est d'un mécanisme plus délicat. Les règles sont les mêmes que celles qui s'appliquent au Président de la République : il faut une décision de la Diète prise à la majorité des $\frac{3}{5}$ des voix, en présence de la moitié au moins du nombre légal des députés ; c'est à la Haute Cour — constituée par le Premier Président de la Cour de Cassation, en qualité de Président, et par douze membres choisis par la Diète et le Sénat (au nombre de huit pour la première et quatre pour le second), hors de leur sein — qu'incombe le soin de juger l'accusé. L'élection de la Haute Cour a lieu dès la Constitution des deux Assemblées et pour toute la durée de la législature. L'article 61 interdit aux ministres de remplir aucune autre fonction, ou de faire partie de conseils d'administration ou d'institutions créés dans des buts lucratifs.

SECTION II

L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE ET L'ORGANISATION JUDICIAIRE.

C'est à l'organisation administrative du territoire que sont consacrés les neuf derniers articles de ce troisième chapitre ; ils le divisent en voïewodies, districts, communes rurales et urbaines, qui forment au point de vue territorial des unités autonomes pouvant se constituer en associations. Le principe de décentralisation et la participation des citoyens par voie d'élections prévaut, mais les différents organes de

l'administration groupés en un seul office seront soumis à un chef unique. Le droit de prendre des décisions appartient à des conseils élus, celui de les exécuter « à des organes constitués sur la base de la coopération des collèges élus par les corps représentatifs avec les représentants des autorités administratives de l'Etat et sous leur direction. »

A côté des manifestations de l'autonomie territoriale, la Constitution prévoit une organisation autonome des manifestations de la vie économique : Chambres d'agriculture, de commerce, des métiers, etc., réunies en une Chambre économique suprême de la République, qui collaborera avec les autorités de l'Etat ; une loi spéciale fixera leurs sources de revenus.

Sur tous ces groupements autonomes, l'Etat exerce une surveillance soit par l'organisation autonome supérieure, soit par les tribunaux administratifs qui statueront sur la légalité des actes de l'administration.

L'organisation de la justice fait à elle seule l'objet du chapitre iv (art. 74 à 86 inclus). Les juges — sauf en ce qui concerne les juges de paix élus par la population — sont nommés par le Président de la République ; ils sont indépendants dans l'exercice de leurs fonctions et leurs décisions sont souveraines ; ils jouissent de l'inamovibilité sans distinctions, ainsi que d'une immunité partielle, en ce sens qu'ils ne peuvent être l'objet de poursuites pénales, ni être mis en état d'arrestation, sans décision préalable du tribunal indiqué par la loi ; toutefois l'art. 81 leur refuse le contrôle de la constitutionnalité des lois. Sauf exceptions légalement prévues, les débats sont publics. Les articles 83 à 86 portent création de juridictions d'exception : cours d'assises, de cassation, tribunaux militaires et tribunal de compétence ayant les mêmes attributions que notre tribunal des conflits.

SECTION IV

LA DÉCLARATION DES DROITS ET DES DEVOIRS.

Le cinquième chapitre, de beaucoup le plus développé, est consacré aux « Droits et Devoirs généraux des citoyens »,

se rapprochant en cela des constitutions de l'après-guerre et, notamment, de la Constitution de Weimar. Inspirés du principe fondamental de droit international privé que nul ne peut avoir deux nationalités, les premiers articles de la déclaration édictent les règles d'après lesquelles on acquiert la nationalité polonaise. Puis viennent ensuite les obligations qui pèsent sur le citoyen polonais : il est soumis à l'obligation du service militaire et doit supporter toutes les charges et prestations publiques établies par les lois ; il doit fidélité à l'Etat, obéissance à la Constitution et aux lois ; il a le devoir de respecter l'autorité légale et de lui faciliter sa tâche, d'élever ses enfants en bons citoyens et de leur donner au moins une instruction élémentaire, de remplir consciencieusement les obligations publiques dont il est chargé. Soumis à ces devoirs, le citoyen polonais possède en échange des droits et des libertés que la Constitution définit : elle lui garantit, en l'étendant aux étrangers sous condition de réciprocité, « complète protection de la vie, de la liberté et de la propriété, sans distinctions d'origine, de nationalité, de langue, de race et de religion ». Elle proclame ensuite l'égalité de tous devant la loi, l'abolition des privilèges de caste et de naissance, la liberté individuelle, — et les restrictions qui peuvent lui être apportées, — le droit de comparaître devant les tribunaux et le principe *nulla pœna sine lege*, le libre choix du domicile et de la résidence, l'inviolabilité du domicile, la protection du travail, notamment en ce qui concerne les femmes et les enfants, la protection de la maternité, le devoir pour l'Etat de faciliter aux citoyens directement placés sous sa garde les secours moraux et les consolations de la religion, l'inviolabilité de la correspondance, les libertés d'opinion, de pensée, de conscience et de confession, de presse, le droit de pétition, de coalition, de réunion, de fondation, de société et d'association.

L'article 99 porte la reconnaissance du droit de propriété et définit en même temps les cas où « l'utilité supérieure » exigera l'expropriation, moyennant indemnisation, et laisse prévoir la réglementation de la disposition des richesses naturelles du sol ; partant du principe que « la terre, étant l'un des facteurs les plus importants de l'existence nationale et

de celle de l'Etat, ne peut être l'objet d'un commerce illimité », l'Etat se réserve le droit de régler ce commerce et de procéder au rachat forcé afin que l'organisation agraire soit basée sur des « unités agricoles constituant la propriété individuelle des citoyens et capables de fournir une production régulière ».

Les articles 109 et 110 traitent des minorités auxquelles ils concèdent le droit de conserver leur langue et leurs particularités nationales, dont l'Etat leur garantira, au moyen des groupements autonomes de minorités, le libre et complet développement.

La rédaction des articles 114 et 115, relatifs aux statuts des différentes Eglises, avait suscité au sein de l'Assemblée Constituante de violentes discussions ; quoique refondus dans un sens plus libéral, ils accordent une place prépondérante, parmi les religions reconnues par l'Etat, à la religion catholique romaine, en tant que religion de la grande majorité de la Nation : tandis que les rapports de l'Etat avec les différentes Confessions et Eglises seront établies par voie législative après entente préalable avec leur représentation légale, les rapports de l'Etat avec l'Eglise catholique seront basés sur un concordat passé avec le Saint-Siège et ratifié par la Diète.

L'enseignement élémentaire est obligatoire et gratuit pour tous les citoyens de l'Etat, et est également obligatoire, dans tous les établissements publics, pour les élèves de moins de dix-huit ans, l'enseignement religieux.

Tout dommage causé par les organes des autorités civiles et militaires, par des actes administratifs en désaccord avec les exigences du service ou avec la loi, donne droit à indemnité de la part de l'Etat.

Les articles 123 et 124, visant l'emploi des forces militaires en cas de troubles et la suspension des droits, mettent fin à cette longue déclaration ainsi qu'à notre analyse de la loi fondamentale polonaise. Les deux articles qui leur succèdent et qui terminent la constitution de 1921 étudient, en effet, les conditions de sa révision ; nous leur consacrerons donc plus loin une étude particulière.

CHAPITRE III

Les influences qui se sont exercées sur la Constitution du 17 mars 1921.

SECTION I : Les influences étrangères.

SECTION II : L'apport spécifiquement polonais.

La Constitution du 17 mars 1921, dont nous avons étudié l'élaboration et analysé le contenu, n'est pas une œuvre isolée ; elle se rattache à cette floraison de constitutions nouvelles, qui, à cette époque jaillissent, de toutes parts : en Allemagne, en Tchécoslovaquie, en Esthonie, en Autriche, etc... et qui ont reçu, des circonstances identiques parmi lesquelles elles ont vu le jour, un certain nombre de traits communs. Dans quelle mesure, la loi fondamentale de la Pologne a-t-elle subi cette influence et quelle a été la part de son génie propre ? C'est ce qu'il nous reste à rechercher.

SECTION I

LES INFLUENCES ÉTRANGÈRES.

Dépourvue pendant de longues années de vie politique — à l'instar de la plupart des pays nés de la guerre — la Pologne, lorsqu'elle veut adopter un système de gouvernement, doit aller chercher hors de ses frontières un modèle qui corresponde à ses besoins actuels. Suivant le courant de démocratie qui déferle alors sur l'Europe, elle se rallie au régime républicain et, entre ses deux formes : parlementaire et présidentielle, elle choisit la première, parce qu'elle est celle d'une bonne partie des Etats de l'Europe, et en particu-

lier de la France à qui la rattachent une amitié traditionnelle et des intérêts communs et parce qu'elle est, en outre, dans la tradition de la fameuse Constitution du 3 mai 1791. Ces lignes générales adoptées, les constituants de 1921 vont plus spécialement s'orienter dans le sens de la Constitution française de 1875 ; ils puisent très largement à cette source, et, suivant de près leur modèle, ils n'éprouvent point le besoin, comme les rédacteurs des Constitutions allemande ou autrichienne, de faire appel à des théoriciens du droit ; rien ici qui rappelle le rôle de MM. Otto Pruss ou Hans Kelsen ; la Constitution polonaise n'est pas une construction théorique, mais une œuvre empirique !

L'influence française est très forte, — moins toutefois que dans la Constitution tchécoslovaque de 1920, — mais il ne faudrait cependant pas conclure à une transposition fidèle : les cadres sont identiques, mais leur contenu est modifié, et les pouvoirs des Assemblées sont — juridiquement, du moins — fortement accentués, tandis que parallèlement le Président de la République voit les siens réduits au minimum. Régime parlementaire en droit, mais qui, dans la pratique, se rapproche parfois singulièrement d'un gouvernement d'Assemblée !

L'influence française ne se manifeste pas seulement par l'imitation de la loi suprême, mais aussi, par l'intégration dans la Constitution nouvelle, de tout cet ensemble de coutumes qui l'accompagnent et la complètent et que fait naître une longue expérience politique. C'est là une des manifestations du phénomène que M. Mirkine-Guetzévitch a longuement étudié sous le nom de « rationalisation du pouvoir » (1) et qui s'analyse en un effort pour transformer en règles de droit, les règles purement coutumières ou les manifestations purement politiques du pouvoir.

La longue déclaration des droits et des devoirs que renferme le chapitre iv n'est point particulière à la Pologne ; le premier exemple en est donné par la Constitution de Weimar, mais il a été repris dans la suite par plusieurs

(1) B. Mirkine-Guetzévitch : *Les nouvelles tendances du droit constitutionnel*.

autres Etats. Dans des pays parvenus depuis peu à la vie politique, bon nombre de ces devoirs ou de ces libertés risquaient fort de demeurer lettre morte ou de n'être point respectés ; mis par écrit, enfermés dans la loi constitutionnelle, ils jouissent d'une autorité plus grande ; de plus, certaines dispositions apportent une solution aux questions sociales qui se posent avec une grande acuité, notamment en ce qui concerne les limitations apportées aux droits de propriété ou les réformes agraires ; sur ces deux derniers points, les doctrines socialistes et communistes ont joué un rôle extrêmement important. Pour la Pologne proprement dite, il est curieux de noter que si le communisme n'a pas été sans influencer les masses populaires, en fin de compte — et à l'inverse de ce qui s'est passé ailleurs — il a plutôt joué en faveur des éléments de droite. Encore sous l'impression de l'invasion bolcheviste, plus menacés que d'autres par suite de leur proximité avec la Russie, les Polonais étaient également mieux à même d'apprécier les différents aspects de la doctrine nouvelle et le terrorisme qu'elle faisait régner ; cette connaissance, jointe à une russophobie très poussée, explique ce renversement.

A côté de ces traits que l'on peut retrouver sous des formes assez voisines, dans la plupart des pays qui se sont alors organisés et auxquels il convient d'ajouter le phénomène de pénétration du droit interne par le droit international, — sous forme de réglementation du régime des minorités, — il est, dans la Constitution qui nous occupe, un certain nombre de caractères spécifiquement polonais.

SECTION II

L'APPORT SPÉCIFIQUEMENT POLONAIS.

Quoique prépondérant, le rôle de la Constitution française de 1875 ne doit pas, en effet, nous faire oublier celui qu'a joué la Constitution du 3 mai 1791, qui, malgré ses efforts pour renforcer le pouvoir royal, a laissé subsister au profit du *Sejm* des prérogatives extrêmement larges ; ses tendances

démocratiques n'ont pas été sans impressionner les rédacteurs de la loi nouvelle, et elle est quelque peu responsable, si cette dernière « a maintenu le même esprit de défiance vis-à-vis du pouvoir exécutif, limitant ses attributs, et a conservé le principe de l'omnipotence du Parlement et spécialement de la Chambre des Députés (1) ».

La tendance qui s'est manifestée en faveur de la réduction des pouvoirs du Chef de l'État n'est pas particulière à la Pologne ; tout comme le système unicaméral, elle a eu des partisans un peu partout, généralement dans les milieux de gauche qui ont souvent gardé un mauvais souvenir de l'exécutif fort et y voient un obstacle au processus de démocratisation ; mais ce qui, dans ce cas particulier en fait l'originalité, c'est une modification complète dans l'attitude traditionnelle des partis : la droite se fait le champion de la « diétocratie », alors que la gauche tient pour un exécutif fort. Cette situation ne s'explique que si l'on se rappelle le rôle que joue dans la politique polonaise les questions personnelles, et la forte personnalité autour de laquelle s'engage la lutte : Józef Pilsudski, ex-leader socialiste, sans conteste futur Président de la République. C'est en faisant allusion à ces faits que le maréchal, dans une interview qu'il accordait près de dix ans après, définissait ainsi la première Constitution polonaise : « La Constitution actuelle a pour principal défaut d'avoir été faite *ad hominem*, en fonction d'un candidat éventuel qui eut obtenu une majorité certaine, c'est-à-dire en fonction de moi. »

Une des caractéristiques de la Constitution du 17 mars est, que dans une Europe bouleversée, portée aux solutions extrêmes, aux expériences violentes, elle s'en soit tenue aux chemins connus, aux solutions moyennes ; mais, par contre, elle a poussé celles-ci jusqu'à leurs dernières limites, elle les a si profondément modifiées que l'on a parfois quelque peine à les reconnaître ; il y a loin de la doctrine classique

(1) « Così ha mantenuto lo stesso spirito di diffidenza rispetto al potere esecutivo, limitando i suoi attributi, e ha conservato il principio dell'omnipotenza del parlamento e specialmente della Camera dei Deputati. » L. Kawan. *La Costituzione della Polonia*.

du parlementarisme au régime qui a régi la Pologne jusqu'en 1926 ! Résultat d'une série de transactions que les partis en présence ont consenties, devant les dangers qu'auraient fait subir au pays une lutte trop prolongée, elle s'est profondément ressentie de cette origine. La solution hybride qu'elle a apportée n'a satisfait personne et au lendemain du vote définitif, le *Kurjer Poranny* (quotidien démocrate pilsudskiste) a pu écrire : « Ceux-là mêmes qui ont présidé à sa naissance n'espèrent pas qu'elle puisse durer plus de cinq ans. Les résultats des compromis réalisés ont été une défaite pour la gauche, aussi bien qu'une défaite pour la droite. »

Ce que son œuvre avait de trop absolu, de précaire, la majorité de droite l'a senti, et en même temps qu'elle la vote, elle accorde aux membres de la gauche, en compensation des concessions qu'ils lui ont faites, l'article 126 aux termes duquel « la seconde Diète élue en vertu de la présente Constitution peut procéder à la révision de la loi constitutionnelle par sa propre décision, prise à la majorité des 3/5 des voix et en présence de la moitié au moins du nombre légal des députés ». C'est à la Diète élue en 1928 que devait incomber ce soin.

La loi électorale est votée les 27 et 28 juillet 1922 ; le 27 novembre la Diète Constituante tient sa dernière séance et le lendemain le chef d'Etat ouvre la séance de la Diète et du Sénat, élus respectivement les 5 et 12 novembre. La question de l'élection du Président de la République tient la première place dans les préoccupations de la Nation. Le 1^{er} décembre, les membres de la gauche font une démarche auprès du général Pilsudski pour lui demander de poser sa candidature ; en réponse, trois jours plus tard, le général convoque tous les groupes, sauf ceux des minorités, en une conférence ; le bloc des droites se refuse à y paraître. Là, en un long discours, il indique qu'en raison de ses goûts, de son manque de fortune, et surtout de l'irresponsabilité constitutionnelle du Président de la République, il décline la candidature qu'on lui offre ; le 6, confirmant ainsi officiellement sa résolution, il fait ses adieux au corps diplomatique. La surprise est grande pour tous.

Réunis en Assemblée Nationale, le 9 décembre 1922, la Diète et le Sénat élisent au cinquième tour, par 289 voix contre 273, M. Narutowicz (populiste radical) Président de la République.

Muni d'une Diète et d'un Sénat élus selon la Constitution, s'étant donnée un chef de gouvernement, mise à l'abri, par le retrait volontaire de Pilsudski, des luttes qui l'avaient jusque-là déchirée, la Pologne semble, en ce jour du 9 décembre, entrer dans une ère constitutionnelle normale et pouvoir, dans une atmosphère clarifiée, jouer le rôle auquel son passé et son importance lui permettent de prétendre.

Cependant le 16 décembre, sept jours après son élection, tandis qu'il visite une exposition de peinture, le président Narutowicz est tué de trois coups de revolver par un artiste du nom de Niewiadomski. Ce tragique assassinat n'est pas fait pour apporter à la Pologne l'apaisement dont elle a si grand besoin, il rallume au contraire les polémiques et l'animosité des partis. Pendant cinq années, la Pologne va se débattre au milieu du désordre politique, économique et financier. L'impuissance de la Diète à résoudre ces difficultés rendra indispensable, aux yeux de tous, une réforme constitutionnelle. Cette réforme sera l'œuvre, partiellement du moins, de la loi du 2 août 1926.

CHAPITRE IV

Des systèmes de révision prévus par la Constitution de 1921.

SECTION I. — Nature juridique du système.

SECTION II. — Changement et Révision.

« Il n'est pas de question plus grave pour une collectivité que celle qui concerne la création originaire ou la refonte et le développement de son statut fondamental », écrit M. H. Dupeyroux dans son étude sur *Le Système français de révision constitutionnelle*, et quelques lignes plus loin il ajoute : « A l'âge positiviste où nous vivons, l'acte constituant nous est présenté de plus en plus comme une affaire de pure technique dont la réalisation peut affecter sans doute des formes diverses, mais entre lesquelles un jugement techniquement expérimenté choisira. »

C'est à cette technique de l'élaboration constitutionnelle que nous consacrerons ce dernier chapitre. Nous laisserons de côté l'élaboration initiale — question de fait — pour ne nous occuper que des opérations purement juridiques : des révisions.

Les modalités de la révision sont fixées par l'article 125 de la Constitution, dans les termes suivants :

« Le changement de la Constitution ne peut être voté qu'à la majorité des $\frac{2}{3}$ des voix, en présence de la moitié au moins du nombre légal des députés ou des sénateurs.

« Toute proposition tendant à la révision de la constitution doit être signée par $\frac{1}{4}$ au moins du nombre légal des députés, et son dépôt doit être annoncé au moins quinze jours à l'avance.

« La deuxième Diète élue en vertu de la présente Constitution pourra procéder à la révision de la loi constitutionnelle, en statuant elle-même par une décision émise à la majorité des $\frac{3}{5}$ des votants, en présence de la moitié au moins du nombre légal des députés.

« Tous les vingt-cinq ans à partir du vote de la présente Constitution, la loi constitutionnelle devra être soumise à une révision par la Diète et le Sénat réunis à cet effet en Assemblée Nationale et statuant à la majorité ordinaire. »

SECTION I

NATURE JURIDIQUE DU SYSTÈME.

Dès le début de cette étude une question se pose : à quel système constitutionnel se rattache la loi suprême du 17 mars 1921 ? Est-ce à la conception formelle ou à la conception matérielle ? Est-elle une constitution rigide ou une constitution souple ? Les deux questions sont intimement liées. A la première il est assez facile de répondre. En effet, si l'on définit la constitution au sens formel du mot, comme le fait, par exemple, M. Carré de Malberg, d'après lequel « dans son acceptation formelle... le nom de Constitution demeure réservé à la partie des règles d'organisation des pouvoirs qui a été énoncée dans la forme constitutionnelle et par l'organe constituant, et qui, par la suite, ne peut être modifiée que par une opération de puissance constituante et au moyen d'une procédure spéciale de révision (1) », il est bien évident que c'est à cette catégorie qu'appartient le texte qui nous occupe.

La seconde question est beaucoup plus délicate, car la révision organisée par l'article 125 n'est pas une, et prévoit au contraire trois cas différents. Seule une analyse de chacun de ces cas nous permettra de nous rendre compte si la loi constitutionnelle polonaise se rattache au système de

(1) R. Carré de Malberg : *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, tome II, p. 571 et suiv.

confusion des pouvoirs législatifs et constituants, ou au contraire, au système de séparation de ces mêmes pouvoirs.

Débarrassons-nous rapidement du cas le plus simple : celui qui vise la révision proprement dite, opérée tous les vingt-cinq ans par l'Assemblée Nationale, et qui reproduit la Constitution française de 1875, article 8, avec toutefois cette différence que la révision est obligatoire et doit avoir lieu à date fixe. A s'en tenir aux solutions généralement admises, on peut y voir une application du système de séparation des pouvoirs constituants et législatifs, puisque à chacune de ces fonctions correspond un organe distinct, et, en conséquence, alors même que les conditions de forme diffèrent peu de celles généralement employées pour les lois ordinaires, une constitution rigide,

Visant un cas tout à fait spécial, le troisième alinéa de l'article 125 ne présente pour notre étude qu'un intérêt secondaire. La procédure simplifiée qu'il prévoit, — décision à la majorité des $\frac{3}{5}$ des députés présents représentant la moitié au moins du nombre légal des députés — et qu'il réserve à la troisième Diète de la Pologne reconstituée, celle qui doit sortir des élections de 1928, n'ayant jamais été appliquée. Nous sommes en présence d'une constitution souple, d'une complète confusion. Mais il s'agit ici d'une dérogation constitutionnelle dans un cas nettement défini, d'autre part, l'Assemblée étant nouvellement élue, la question de la réforme aurait pu servir de plateforme électorale. Il faut noter que l'article 125 ne fait ici mention que de la Diète ; l'entend-il au sens du Parlement ou ne veut-il viser que la seule Chambre Basse ? Nous nous rallions à cette seconde interprétation pour une double raison. Raison de texte d'abord : il n'est parlé dans l'alinéa 5 que de la majorité des députés, alors que l'alinéa 1^{er} fait allusion aux députés et aux sénateurs ; raison de fait ensuite : les constituants de 1921 se sont rendu compte des lacunes de leur œuvre et ont voulu en faciliter le plus possible la révision.

Reste donc l'alinéa 1^{er} de l'article 125 qui étudie non plus les révisions mais les changements de la Constitution. Il devait, dans l'esprit de ses promoteurs, constituer l'élément exceptionnel du régime (la révision tous les vingt-cinq ans

étant l'élément normal), et c'est, en pratique, celui qui a été repris le plus souvent durant ces dernières années. Son étude est donc pour nous particulièrement intéressante et c'est elle qui soulève les principales difficultés.

L'article 125-1 nous parle de « la moitié au moins du nombre légal des députés ou des sénateurs » et non point des membres de l'Assemblée Nationale ; le doute n'est donc pas permis, ce sont les deux chambres en tant que telles, conservant leur individualité, délibérant séparément, qui possèdent le droit de modifier la Loi Suprême ; il y a donc cumul des deux pouvoirs, confusion certaine.

Comment donc qualifier le système polonais de révision constitutionnelle ? Rigide en ce qui concerne la révision, il devient souple lorsqu'il s'agit d'un changement. Cependant, si l'on se livre à une analyse semblable à celle que M. H. Dupeyroux (1) a appliquée à la Constitution de 1875, la chose est simple car la Loi Suprême polonaise n'a fait, dans l'article 125-4, que transposer l'article 8 de notre constitution, on peut aboutir à la conclusion qui est la sienne : Qu'il s'agit ici d'une « séparation de pure façade destinée à masquer une confusion de fait », et que la loi a « juridiquement séparé les fonctions constituantes et législatives, mais [son] intention essentielle a été d'en réserver l'exercice aux mêmes hommes ; c'est à la volonté parlementaire et à elle seule qu'[elle a] attribué la faculté de reviser les lois fondamentales de l'Etat ». Si l'on se rallie à cette thèse, on peut, en définitive, ramener toute cette construction juridique au système de confusion des pouvoirs.

SECTION II

CHANGEMENT ET RÉVISION.

Contrairement à un usage assez répandu, les constituants de 1921 n'ont pas mentionné dans l'article 125 s'il s'agit de révision totale ou de révision partielle. Mais on peut se

(1) H. Dupeyroux, opuscule cité.

demander si ce n'est pas à une distinction de ce genre qu'ils ont voulu faire allusion en prévoyant, pour modifier la Constitution, deux procédures différentes : le changement et la révision. Certains auteurs ont en effet assimilé les changements au remplacement total d'un texte par un autre, alors que la révision proprement dite ne viserait que les modifications partielles.

A s'en tenir au sens littéral des textes, cette explication est très forte ; mais dans la pratique elle nous paraît se heurter à une double objection : les constituants semblent avoir voulu réserver la procédure de révision par l'Assemblée Nationale à la révision obligatoire et régulière. Entre temps cependant, il peut être nécessaire de reviser la Loi Suprême sans la changer complètement, quelle procédure va alors s'appliquer ? Et par ailleurs, comment expliquer que l'on ait entouré de plus de garanties une modification partielle qu'une substitution totale, laissant cette dernière, en fin de compte, entre les mains de la Diète ?

Personnellement, nous croyons voir dans la procédure visée par le dernier alinéa de l'article 125, la procédure régulière qui a pour but de remettre, quatre fois par siècle, les textes en accord avec la réalité, alors que les changements seraient l'élément exceptionnel du régime : celui qui, entre temps et lorsque la nécessité s'en ferait sentir, remédierait aux défaillances de la constitution, qu'il s'agisse, dans l'un ou l'autre cas, de révision totale ou partielle.

DEUXIÈME PARTIE

LA RÉVISION ANTICIPÉE DE 1926

CHAPITRE PREMIER

Les précédents de la révision.

SECTION I : La situation politique avant le coup d'Etat du maréchal Pilsudski.

SECTION II : Le coup d'Etat du 13 mai 1926.

SECTION III : Le premier cabinet Pilsudski et les élections à la Présidence de la République.

La révision opérée le 2 août 1926 à la suite du coup d'Etat du maréchal Pilsudski et avant même la date prévue par l'article 126 est une œuvre essentiellement transitoire ; elle redonne à l'exécutif édulcoré, prévu par la constitution de 1921, les prérogatives qui lui permettront de remplir avec quelque autorité le rôle qui lui est dévolu, tout en laissant au Parlement la plus grande partie des droits auxquels il est jalousement attaché ; elle rétablit, dans une certaine mesure, l'équilibre rompu en 1921 en faveur du *Sejm* et qui le sera à nouveau en 1935, au profit du Président de la République ; « elle est en somme, une tentative de conciliation entre le principe d'une autorité vigoureuse représentée par l'exécutif et celui d'un contrôle permanent, représenté par les Chambres (1). »

(1) « La portée et les conséquences des récents événements de Varsovie », *L'Europe Nouvelle*, 3 juillet 1926, p. 910.

SECTION I

LA SITUATION POLITIQUE AVANT LE COUP D'ÉTAT DU
MARÉCHAL PILSUDSKI.

Comment se fait-il que cette révision, à laquelle il ne devait normalement être procédé qu'en 1928, ait eu lieu près de deux années plus tôt ? Seuls, peuvent l'expliquer les événements qui se sont déroulés pendant les mois précédents : la Diète, organe omnipotent de l'Etat, est formée d'une mosaïque de partis groupés pour la plupart en bloc de droite et bloc de gauche, dont les forces s'équilibrent. En présence d'une telle situation c'est aux partis restants, c'est-à-dire à ceux du centre — en particulier au plus important d'entre eux, le groupe des populistes modérés ou « witosistes » — qu'échoit le principal rôle ; ils décident de la situation : à l'attitude qu'ils adoptent sont subordonnées la création et l'existence des ministères. Or, leur politique est extrêmement flottante : tantôt apportant leur appui à une coalition de droite, tantôt faisant bloc avec les gauches, ils rendent impossible, par suite de l'absence de tendance déterminée, une œuvre suivie. Du 1^{er} juin 1921, date de la promulgation de la Constitution au 2 août 1926, époque à laquelle est publiée la loi révisée, on ne compte pas moins de dix cabinets différents, qui tous furent chaque fois largement remaniés,

« On a pu dire, non sans raison, a-t-il été écrit (1), qu'en Pologne on compte trois éléments politiques : la droite, la gauche, et le maréchal Pilsudski. » Cette opinion qui peut paraître trop schématique, voire même un peu paradoxale au premier abord, n'en résume pas moins la situation politique de la Pologne pendant la période qui s'étend de sa renaissance à la mort du maréchal ; peut-être même, pour être exact, faudrait-il pousser plus loin cette analyse et, à

(1) *L'Europe Nouvelle*, art. cité.

partir de 1926, ramener à deux les éléments en présence : Józef Pilsudski et le Parlement.

Le rôle effectif du maréchal commence le 12 juin 1926, mais depuis un certain temps déjà, il manifestait l'intention de sortir de sa réserve et de se mêler activement à la vie politique ; comment le coup d'Etat qui devait lui en fournir l'occasion a-t-il pu naître ? Nous devons pour le comprendre jeter un regard en arrière.

Le 13 novembre 1925, le cabinet Grabski qui détient le pouvoir depuis onze mois environ, adresse sa lettre de démission au Président de la République. Le chef d'Etat l'accepte et se prépare à procéder aux consultations d'usage, lorsque le maréchal Pilsudski se présente au Belvédère et lui lit une déclaration qui contient déjà, en germes, les événements de mai et par laquelle il l'avertit des dangers que présente la politique jusqu'alors adoptée ; il y dit notamment :

« J'estime, Monsieur le Président, qu'il est de mon devoir de vous mettre en garde contre le danger de ne pas tenir compte des intérêts moraux de l'armée et des efforts actuellement faits pour résoudre la crise. Déjà, à deux reprises, ces intérêts ont été négligés, ce qui a eu pour conséquence d'aggraver dans les rangs de l'armée la discorde et le mécontentement. On ne saurait demander que l'armée soit politiquement au service de l'Etat et qu'elle ait la garde des intérêts privés des partis politiques..... Je comprends que les soldats ne sont pas des électeurs et qu'à ce titre ils n'intéressent pas les députés...., Je comprends la nécessité de la discipline dans l'armée. Mais ce que je ne comprends pas c'est le manque de considération à l'égard de ceux qui ont la sauvegarde de l'Etat et de son honneur. C'est pourquoi, Monsieur le Président, je vous avertis encore une fois, sans intervenir dans vos embarras actuels. »

L'intervention du maréchal produit à Varsovie une profonde émotion et fait même craindre un coup de force ; pendant plusieurs jours l'effervescence demeure très vive, les officiers manifestent en faveur de Pilsudski ; dans une telle atmosphère la formation du cabinet n'est point chose facile. Le 16, le Président de la République propose la pré-

sidence du Conseil à M. Skrzynski qui refuse tout d'abord, puis se décide à accepter lorsque le général Sikorski, ministre de la Guerre du cabinet démissionnaire — où à plusieurs reprises il a fait l'objet de motions de défiance — fait connaître sa décision de ne participer à aucune combinaison.

Des difficultés financières, sociales, économiques ne tardent pas à compromettre la solidité du cabinet de coalition, mais sa situation devient plus difficile encore à la suite d'une polémique qui s'élève entre Pilsudski et les officiers de l'ancien état-major autrichien, et à laquelle il est indirectement mêlé. Dans une interview accordée au *Kurjer Poranny*, qui lui est tout dévoué, Pilsudski avait émis sur le compte de l'ancien état-major autrichien certaines appréciations défavorables. Parmi les officiers qui y avaient appartenu, une douzaine, devenus officiers supérieurs, adressent une protestation au ministre de la Guerre, demandant que le maréchal justifie ses affirmations ; c'est ce qu'il fait dans le *Kurjer Poranny* des 1^{er} et 23 mars 1926, en revendiquant le droit d'exprimer ses opinions « sur les insuffisances de notre armée que j'ai créée et conduite à la victoire ». Le 26, l'inspecteur général de l'armée, voyant ses plaintes contre les accusations de Pilsudski demeurer sans réponse et continuant d'être l'objet de l'animosité de l'ancien chef d'Etat, fait connaître au ministre, par une lettre ouverte, sa volonté de démissionner.

La réponse ministérielle, acceptant la démission du général Szeptycki et regrettant « qu'il eût porté le désordre dans les rangs de l'armée », émeut le Parlement. Le 31 mars, un groupe de sénateurs dépose une interpellation sur les mesures que le gouvernement compte prendre pour « défendre la dignité et l'honneur des officiers polonais contre les atteintes auxquelles ils sont exposés ». C'est la lutte ouverte entre les Assemblées et le gouvernement, ou plus exactement « le premier maréchal de Pologne » pour qui le gouvernement a pris fait et cause. La réponse écrite, par laquelle le ministre déclare l'armée parfaitement saine et regrette les attaques passionnées dont le maréchal est l'objet, est renvoyée, à la majorité, aux Commissions de l'armée et

des affaires extérieures. Elles se réunissent le 5 mai et, sur l'avis du Président du Sénat, décident de délibérer malgré l'absence du ministre de la Guerre ; arrivé sur ces entrefaites, celui-ci est mis au courant et quitte l'Assemblée. Le Président du Sénat se prononce nettement contre Pilsudski et les Commissions émettent un vote de défiance, mais entre temps, à l'issue du Conseil des ministres, le cabinet a démissionné.

Les esprits sont particulièrement excités et, avant que puisse être résolue la crise, la Pologne va vivre quelques-unes des heures les plus pénibles de son histoire.

SECTION II

LE COUP D'ÉTAT DU 13 MAI 1926.

M. Witos chargé, dès le 6 mai, de former le cabinet se heurte à des questions de personnes et doit y renoncer ; M. Chacinski n'est pas plus heureux. Le lendemain, après avoir consulté plusieurs personnalités et obtenu du Président du Conseil démissionnaire l'assurance qu'il fera partie du cabinet en formation, M. Witos s'essaie à le constituer, lorsqu'un revirement fait à nouveau tout échouer. Toute combinaison centre droit semblant impossible, le Président de la République fait appel au parti socialiste qui propose un gouvernement présidé par Józef Pilsudski et s'appuyant sur le bloc des gauches et les minorités nationales ; mais le refus du maréchal empêche de mettre sur pied un ministère centre gauche. Voulant éviter un cabinet composé uniquement d'éléments extrémistes, qui ne ferait qu'aggraver l'antagonisme de la droite et de la gauche, le chef d'Etat demande à M. Ladislas Grabski de prendre la tête d'un ministère extra-parlementaire, mais il se heurte, à l'opposition des deux chambres. On est déjà au 9 et la situation s'avère sans issue.

Pour la troisième fois depuis le début de la crise, le 10 mai à une heure du matin, M. Wojciechowski fait appel au leader de l'important parti des populistes modé-

rés, M. Witos, qui, à 13 h. 30, lui présente la liste de ses collaborateurs.

Le *Kurjer Poranny* du 11 mai publie une interview du maréchal Pilsudski, extrêmement violente à l'égard de M. Witos ; à onze heures du matin, le commissaire du gouvernement pour la ville de Varsovie fait saisir le journal et ouvrir une information contre son rédacteur en chef, mesure qui soulève une vive agitation dans les milieux de gauche et donne lieu à des manifestations dans la ville. Dans la matinée du 12, les bruits les plus étranges et les plus divers circulent : la maison du maréchal aurait été cernée et attaquée, lui-même serait arrêté. Le Conseil des ministres et le Président de la République lancent un appel au calme et, en fait, toutes ces rumeurs sont fausses.

Le même jour, à quatre heures de l'après-midi, Pilsudski, à la tête de trois régiments, se présente au faubourg de Praga, séparé de Varsovie par le pont Poniatowski ; la lutte est sur le point de s'engager, lorsque le Président de la République paraît sur le pont et fait remettre une lettre au maréchal qui se présente aussitôt et demande que soit congédié le ministère Witos. Au refus opposé par M. Wojciechowski, il répond qu'en ce cas il renonce à la légalité.

A peine le chef d'Etat est-il parti qu'éclatent les premiers coups de feu. Une délégation de la gauche, souhaitant une solution qui évite toute effusion de sang, se présente au Belvédère, mais le Président se refuse à la recevoir. Le gouvernement espère être rapidement maître de l'insurrection et organise la défense de la capitale, mais une partie des troupes passe à Pilsudski dont les partisans, dans la nuit, commencent à pénétrer à Varsovie. Dans la journée du 13, la lutte se poursuit dans la ville même, plus meurtrière encore, notamment aux environs du palais royal et de l'école des enseignes, restés fidèles au gouvernement.

L'agitation gagne la province, Torun et Posnan, « anti-pilsudskistes » essaient de venir en aide aux autorités légales, cependant que Lodz, Lublin, Lwow, Wilno, se proclament en faveur de Pilsudski qui, faisant déjà acte de gouvernement, procède à différentes nominations.

Le 14 mai, vers 5 heures du soir, les troupes de l'insur-

rection prennent le « Belvédère », résidence du Président de la République, qu'il vient d'abandonner, se réfugiant en compagnie des membres du gouvernement au château de Wilanów, dans les environs de Varsovie. Là, à 17 h. 30, se tient un dernier conseil des ministres. A dix heures du soir, deux envoyés du Président de la République remettent à M. Rataj, maréchal de la Diète, une lettre dans laquelle M. Wojciechowski le prie de demander immédiatement une suspension d'armes et de se rendre à Wilanów où le chef de l'Etat lui remet sa propre démission, celle du cabinet et le procès-verbal de la dernière séance du Conseil des ministres. Tous, président et ministres, demeurent prisonniers à Wilanów.

SECTION III

LE PREMIER CABINET PILSUDSKI ET LES ÉLECTIONS A LA PRÉSIDENTE DE LA RÉPUBLIQUE

Le ministère d'union nationale que, dès le 15 mai, le maréchal Pilsudski avait projeté d'organiser n'ayant pu être constitué, il lui substitue un ministère provisoire qui aura pour tâche d'assurer la marche des affaires jusqu'à la réunion de l'Assemblée nationale ; c'est à M. Bartel qu'il confie le poste de Président du Conseil, tandis que lui-même prend le portefeuille de la guerre. Le 16, le gouvernement provisoire prête serment entre les mains de M. Rataj, qui, aux termes de l'article 40 de la Constitution, remplace le Président de la République.

Dès cette heure, on peut prévoir que les heurts seront nombreux entre le cabinet et le parlement ; la droite a déjà fait savoir qu'elle se désintéresse de la situation, mais les éléments de gauche ne peuvent cacher leur déception et l'un de leurs organes écrit : « Aucune commune mesure entre le gouvernement qui vient d'être constitué et la révolution qui a été accomplie. »

Tout de suite, le cabinet s'efforce de remettre de l'ordre : il dissout les formations de volontaires et fait procéder au désarmement des civils, en même temps il rétablit le mou-

vement normal des transactions et prend une série de mesures pour assurer le ravitaillement régulier des principales villes, tout en évitant la spéculation. Ces mesures, qui d'ailleurs s'imposent, sont généralement bien accueillies, mais il n'en va pas de même de ce que l'on appelle « l'assainissement moral » des grands services publics, qui aboutit à l'arrestation ou à la démission des officiers et fonctionnaires supérieurs venus en aide au gouvernement Witos.

Pendant les quelques jours qui séparent la prestation de serment de la réunion de l'Assemblée Nationale, l'effervescence règne dans les milieux parlementaires. Les groupes extrémistes ont nettement pris position : la droite est hostile à la candidature de Pilsudski, la gauche par contre est pour lui, — pour peu de temps encore. Les minorités nationales ne se prononcent que tardivement en sa faveur, mais l'attitude d'expectative adoptée par le centre ne permet pas, à la veille du scrutin, de se rendre exactement compte de la situation.

Le 31 mai 1926, par 292 voix contre 193 et 61 bulletins blancs, Józef Pilsudski, premier maréchal de Pologne, est élu Président de la République. Il n'a pas fait lui-même acte de candidature et s'est laissé porter par ses amis ; ce qu'il veut, c'est simplement la ratification de son coup d'Etat. Satisfait des résultats de son élection, pour la deuxième fois, il refuse la magistrature suprême, et la lettre par laquelle il explique sa décision débute par ces mots :

« Cette fois, je remercie tout le monde de ne pas m'avoir élu à l'unanimité comme en février 1919. Il y a ainsi moins de trahison et de fausseté en Pologne. »

La surprise est plus vive encore qu'en 1922. Que veut donc le maréchal Pilsudski ? A quoi tend-il ? Nul ne le sait ! « Conspirateur dans sa jeunesse, il a conservé dans son âge mûr, alors que sa situation s'est entièrement modifiée, des habitudes de conspirateur. Il agit souvent d'une façon dissimulée et tortueuse. Il cache à ses intimes le fond de sa pensée et le but qu'il poursuit (1). »

(1) Pierre Bernus : « Pilsudski et la politique polonaise », *Revue de Paris*, 15 juin 1929, page 775.

Réunie à nouveau le 1^{er} juin, l'Assemblée Nationale désigne comme Président de la République M. Mósciski, professeur de sciences et ami de longue date du maréchal, qui a agréé sa candidature.

Le 4 juin, M. Bartel remet la démission du cabinet au chef d'Etat, qui le charge de présider à la constitution d'un ministère définitif. Après trois journées durant lesquelles, pour la première fois, ni la Diète ni le Sénat ne sont mêlés aux négociations restées d'ailleurs assez obscures, le ministère est formé et Pilsudski y détient toujours le portefeuille de la guerre.

Durant les semaines qui suivent, le cabinet va fixer la ligne de conduite de la politique polonaise de l'avenir : la Diète est tenue à l'écart des travaux du gouvernement, cependant que le Président de la République est plus étroitement associé au pouvoir.

CHAPITRE II

La loi constitutionnelle du 2 août 1926.

SECTION I : La révision constitutionnelle et l'opinion.

SECTION II : Le projet gouvernemental.

SECTION III : La discussion et le vote.

SECTION IV : La procédure de la révision.

SECTION V : Analyse et premières applications de la loi du 2 août.

La première tâche qui s'impose au nouveau ministère est la révision de la constitution. Il s'y met aussitôt et huit jours à peine après son arrivée au pouvoir, il adopte un projet de loi « modifiant et complétant la Constitution du 17 mars 1921 ».

SECTION I

LA RÉVISION CONSTITUTIONNELLE ET L'OPINION.

La gauche qui attendait des événements du mois précédent autre chose qu'une révision, et souhaitait notamment la dissolution des chambres, cache mal son désappointement. Les partis de la droite et du centre, par contre, accueillent favorablement cette décision. Leurs craintes de voir Józef Pilsudski prendre en main le pouvoir exécutif se sont jusqu'ici avérées sans fondement ; ils ont pu se rendre compte que le régime de « Seïmtocratie » dont ils ont doté la Pologne, n'a eu d'autre résultat que d'engendrer le désordre et, depuis quelque temps, ils songent à modifier la loi fondamentale.

Lors d'une grande réunion, tenue en janvier 1924, M. Witos avait exprimé les vues de son parti sur le régime cons-

titutionnel dont le caractère trop radical ne correspondait plus aux besoins du pays et appelait des modifications. Le club populiste avait pris un certain nombre de résolutions portant renforcement de l'exécutif, — et surtout de la compétence du Président de la République, en matière de dissolution, ou de prorogation des Assemblées, — réduction du nombre des députés et des sénateurs et remaniement du système électoral dans un sens tel qu'une place plus grande soit faite à la responsabilité personnelle des élus.

La presse de droite en rapportant ces propositions les avait commentées avec force, et, à quelque temps de là, un de ses organes, le *Czas*, conservateur cracovien, publiait un long article sur « le renforcement des attributions du Président de la République » où l'auteur, un professeur de droit, insistait sur la nécessité d'accorder au Chef de l'Etat le droit de dissolution de la Chambre et du Sénat, et même des deux ensemble.

Tout ceci est en somme dans la ligne des desseins gouvernementaux et a préparé l'opinion aux changements qui vont avoir lieu.

SECTION II

LE PROJET GOUVERNEMENTAL.

Le 17 juin, le projet gouvernemental est déposé sur le bureau de la Diète ; il ne comprend que cinq articles dont les quatre premiers visent la révision des articles 25-26, 35 et 38 de la Constitution, et le dernier édicte une disposition transitoire autorisant le Président de la République à promulguer, jusqu'au 31 décembre 1927, des ordonnances ayant force de loi.

Quel est le contenu de ce projet ? Il reporte d'octobre à septembre la date de convocation de la Diète et exige, pour la convocation en session extraordinaire, que la demande en soit faite dans un délai de trente jours par la majorité absolue des députés. La session ordinaire, qui aux termes de l'article 25 ne pouvait être close avant le vote du budget, prendra fin

quatre mois après le dépôt du projet de budget ; si, dans ce délai, la Diète n'a pas voté le projet, il acquiert force de loi et sera publié au *Journal des Lois* comme ordonnance du Président de la République.

Le Chef d'Etat peut dissoudre les Chambres, soit après une délibération de celles-ci, prise à la majorité des 2/3 des voix, en présence de la moitié du nombre légal de leurs membres, soit sur proposition du Conseil des ministres. Les nouvelles élections auront lieu dans un délai de 120 jours et non plus de quatre-vingt-dix, comme précédemment.

L'article 3 accorde au Chef d'Etat un droit qu'il ne possédait point jusque-là, le veto suspensif : dans un délai de trente jours, il peut demander aux Assemblées la révision d'un projet voté par elles, prérogative dont l'intérêt est peut-être essentiellement théorique, mais qui montre que l'on n'entend plus faire du Parlement un pouvoir souverain.

Enfin, on substitue à l'article 38, qui affirmait le principe de la constitutionnalité des lois, sans cependant en assurer le contrôle, un texte autorisant le Président de la République à prendre, pendant les périodes de vacances parlementaires et entre les législatures, des ordonnances ayant force de loi, ne visant que des matières déterminées et ne pouvant, en aucun cas, porter atteinte aux dispositions constitutionnelles. Ces ordonnances devront être soumises à la Diète, dans les quinze jours qui suivront sa première réunion.

Le projet du gouvernement est de beaucoup le plus radical. Ceux qu'ont déposés, les 25 et 26 juin, les deux partis populistes, les clubs national-chrétien, démocrate-chrétien et l'Union nationale populaire, acceptent, d'une façon générale, ces modifications, mais ils y apportent différents tempéraments qui, en sauvegardant les droits des Assemblées, enlèvent à la révision une bonne part de son efficacité. Il faut noter, d'ailleurs, que la plupart de ces projets ajoutent à la révision la refonte du système électoral.

SECTION III

LA DISCUSSION ET LE VOTE.

C'est le 5 juillet qu'a lieu la discussion, en première lecture, du projet déposé par le cabinet Bartel ; elle se termine le lendemain par le renvoi devant la Commission de Constitution. La Commission adopte, en troisième lecture, le 14 juillet, un projet de réforme amendant sur plusieurs points le texte du gouvernement. Quant aux pleins pouvoirs une sous-commission élabore pour eux, le 15, un projet spécial.

Le rapport de la Commission vient devant la Diète à sa séance du 16 juillet. La discussion se poursuit les 17, 19, 20 et 22. Ce dernier jour, l'Assemblée adopte, en troisième lecture, par 246 voix contre 95 aux socialistes et aux représentants des minorités nationales, le projet qu'elle a modifié. La veille, elle avait déjà voté les pleins pouvoirs.

Le 23 juillet, les deux textes arrivent devant le Sénat — ou plus exactement devant la commission spécialement nommée — et sont à nouveau remaniés. Pour éviter de trop grandes divergences, on a désigné une commission d'entente composée de membres des deux Assemblées, qui siège les 28 et 29. Les réclamations faites par le Sénat dans sa séance du 30 ont pour but une augmentation de ses pouvoirs. Il demande l'égalité des prérogatives en ce qui concerne les votes relatifs à la dissolution, les mêmes droits de contrôle sur les décrets édictés par le Président de la République, l'initiative législative, l'élévation de l'âge de l'électorat et de l'éligibilité. Toutes ces mesures, ainsi que les pleins pouvoirs, sont votées après un discours du Président du Conseil.

Les projets reviennent devant la Commission constitutionnelle de la Diète qui rejette les principaux amendements du Sénat, n'en conservant que quelques-uns d'importance secondaire. Le même jour, 2 août 1926, dans l'après-midi, la Diète adopte en séance plénière le projet définitif. Il ne reste plus qu'à le promulguer au *Journal des Lois*, c'est ce que fait le 5 août le Président de la République.

SECTION IV

PROCÉDURE DE LA RÉVISION.

Selon quelle procédure, la révision de 1926 a-t-elle été faite ? Lequel des trois modes prévus par l'article 125 s'est-il appliqué ? Œuvre de la première Diète élue en vertu de la Constitution nouvelle au cours de l'année 1922, la loi du 2 août 1926 ne pouvait suivre la procédure spéciale prévue par l'article 3, car elle était réservée à l'Assemblée issue des élections de 1928 ; sur ce point les textes sont formels. Les rédacteurs de la loi nouvelle ne peuvent pas adopter, non plus, la procédure de révision — beaucoup plus difficile à manier puisqu'elle exige la réunion de l'Assemblée Nationale — car le délai de 25 ans exigé par la loi n'est pas écoulé. Une seule voie s'ouvre donc devant eux, celle de la procédure par changement qu'ils appliquent effectivement pour le vote de la Constitution. La Diète adopte le 16 juillet 1926, par 246 voix contre 95, c'est-à-dire plus des deux tiers, le projet de loi qui, les 28, 29, et 30 juillet, est examiné par le Sénat, et elle le vote définitivement, le 2 août 1926. Mais la loi n'a pas été respectée en ce qui concerne la proposition de révision : devant légalement émaner d'un quart du nombre légal des députés, elle fut, en fait, l'œuvre du gouvernement de M. Bartel et a ouvert ainsi la voie au système appliqué par la Constitution de 1935.

SECTION V

ANALYSE ET PREMIÈRES APPLICATIONS DE LA LOI DU 2 AOÛT.

La loi constitutionnelle du 2 août 1926 est plus ample et moins radicale que le projet que nous avons exposé plus haut ; elle tend davantage à rétablir l'équilibre entre les deux pouvoirs, en même temps que, par le renforcement des pouvoirs du Président de la République, elle ouvre la voie à la révision de 1935.

Que contiennent ces huit articles ? Du premier, qui n'est qu'une rédaction nouvelle de l'ancien article 4, et des deux derniers, visant l'exécution et la promulgation de la présente loi, nous ne nous occuperons pas. A l'ancien article 22, qui faisait interdiction aux députés d'acquérir ou de prendre à ferme les biens de l'Etat, de soumissionner ou d'obtenir des concessions, l'article 2 ajoute qu'au cas où ces dispositions seraient violées et où constatation en serait faite par la Cour Suprême, sur demande de la Haute Cour des Comptes ou du maréchal de la Diète, ce député perdrait son mandat et les profits personnels qu'il tient du gouvernement.

L'article 6 complète l'article 58, visant la mise en minorité du ministère par la Diète, par l'interdiction de voter, à la séance au cours de laquelle elle a été déposée, toute motion demandant la démission de tel ou tel ministre ou de l'ensemble du Conseil des ministres.

Les trois derniers articles visent le vote du budget, le droit de dissolution et les ordonnances du Chef d'Etat. La convocation de la Diète en session ordinaire reste fixée à octobre et les députés conservent le droit de demander, dans les mêmes conditions qu'auparavant, à être convoqués en session extraordinaire. Le système adopté pour le budget se décompose ainsi : le gouvernement dépose le projet sur le bureau de la Diète au moins cinq mois avant le commencement de l'année budgétaire suivante ; à partir de ce dépôt, la session ne peut être clôturée tant que l'Assemblée ne l'a pas voté ou tant que les délais stipulés ne sont pas expirés. Si dans le délai de trois mois et demi à partir du dépôt, la Diète n'a pas voté le projet gouvernemental, il passe à l'examen du Sénat. Si dans un délai de trente jours la Chambre Haute n'a pas renvoyé à la Diète sa résolution, elle sera considérée comme ayant accepté le projet sans objection. Enfin, si quinze jours après la réception du budget tel que le Sénat le lui a transmis la Diète n'adopte pas de résolution nouvelle, les modifications de la Haute Assemblée sont considérées comme acquises.

Le texte dont le Président de la République ordonnera la publication différera suivant les cas. Il sera conforme à la rédaction votée par la Diète, après transmission au Sénat,

si les deux Assemblées l'ont examiné et si la Diète a admis ou rejeté les amendements sénatoriaux. Lorsqu'une seule des deux Chambres examine le budget, c'est conformément à la rédaction adoptée par cette Chambre qu'il sera publié. Enfin, c'est le texte gouvernemental lui-même qui servira de base à la promulgation, lorsque aucune résolution n'a été prise dans les délais prévus ; mais le rejet du projet dans son ensemble rendrait cette dernière disposition inapplicable.

Au cas de dissolution de la Diète avant le vote du budget de l'année en cours ou des douzièmes provisoires pour la période précédant la réunion de la nouvelle Diète, les dépenses peuvent être effectuées et les recettes perçues dans les limites du budget de l'année précédente, jusqu'au vote, par l'Assemblée nouvellement élue, des douzièmes provisoires que le gouvernement doit présenter à la première séance. Dans les mêmes circonstances, le gouvernement peut également lever le contingent militaire dans les limites de la loi de l'année précédente.

Le droit de dissolution du Président de la République s'exerce, pour la Diète et le Sénat, par un message motivé, sur proposition du Conseil des ministres. Le Chef d'Etat ne peut en user plus d'une fois pour le même motif. Nous touchons ici à l'un des points où les prérogatives des deux pouvoirs ont été modifiées en même temps, mais en sens contraire puisque nous voyons disparaître le droit que possédait la Diète de se dissoudre elle-même (1), ainsi que le droit d'approbation du Sénat. C'est donc un instrument beaucoup plus efficace que le gouvernement possède vis-à-vis des Assemblées et, dans les années qui vont suivre, il ne manquera pas de s'en servir.

Les nouvelles élections auront lieu non plus dans les quarante jours, mais dans les quatre-vingt-dix jours qui suivront la dissolution. La prolongation de la période électorale n'est pas sans quelque intérêt pour le gouvernement, car l'article 5 de la loi du 2 août 1926, complétant l'article 41 de la

(1) La Diète rétablira à nouveau ce droit par l'adoption, le 20 juin 1927, d'une motion socialiste.

Constitution de 1921, stipule que pendant ce délai le Président de la République peut, en cas de nécessité d'Etat urgente, promulguer des ordonnances ayant force de loi. Ces ordonnances ne peuvent, toutefois, concerner ni les changements à apporter à la Constitution, ni les lois électorales, ni certaines matières pour lesquelles la Constitution exige le consentement exprès de la Diète. Une loi peut également autoriser le Chef d'Etat à prendre des ordonnances ayant force de loi — sauf, bien entendu, sur les questions constitutionnelles — aux dates et dans les limites prévues par elle. Dans l'un et l'autre cas, la promulgation doit se faire en se référant aux dispositions de la Constitution, sur proposition du Conseil des Ministres, et sous la signature du Président de la République, du Président du Conseil et de tous les ministres. Elles doivent être publiées au *Journal des Lois*. Lorsque, quatorze jours après la plus proche séance de la Diète, les ordonnances n'ont pas été déposées, ou lorsque la Diète les a repoussées, elles perdent force de loi.

Au droit de veto suspensif prévu par le projet du gouvernement la loi constitutionnelle ne fait pas allusion, mais cet oubli, qu'il soit volontaire ou qu'il provienne d'une inadvertance du législateur, n'a qu'une faible importance. En effet, ayant le droit de faire des ordonnances, pouvant facilement dissoudre les Chambres ou, plus simplement et en usant d'un droit jusque-là délaissé, les proroger, le Président de la République a maintenant en mains de larges pouvoirs et peut efficacement opposer à la volonté du Parlement l'autorité du Chef de l'Etat.

Les pouvoirs qui viennent de lui être ainsi concédés, le Président de la République les met aussitôt à profit en édictant, le lendemain du jour où il a promulgué la loi, une « Ordonnance sur l'exercice du Commandement des forces armées en temps de paix et l'institution d'un Inspectorat général des forces armées ». C'est la fin d'une longue controverse. L'organisation de l'Inspectorat général donne à celui qui en sera le titulaire — un général désigné d'avance comme généralissime — des pouvoirs extrêmement étendus qui en font le véritable chef de l'armée. C'est lui qui « remplace en permanence le ministre de la Guerre dans toutes

les question concernant la préparation de l'armée et du pays à la défense en cas de conflit armé » ; il prépare et contrôle les travaux intéressants la mobilisation et les opérations ; l'état-major général et son chef, les inspecteurs d'armée et les officiers sous leurs ordres, lui sont subordonnés. Il est, avec le ministre de la Guerre, membre du Comité de défense de l'Etat, et c'est d'accord avec lui, que le ministre statue sur les propositions qui ont pour objet la désignation des colonels et des officiers de grades supérieurs.

L'ordonnance du 6 août complète l'œuvre commencée par la révision, elle est en quelque sorte l'aboutissement des journées de mai, en même temps que le couronnement de la carrière du maréchal Pilsudski. Les fonctions d'inspecteur général qui lui sont attribuées par un décret du Président de la République, en date du 26 août 1926, ont été conçues à la mesure de ses aspirations ; il a enfin un rôle à sa taille. De ce poste, qu'il cumulera souvent avec celui de ministre de la Guerre, et qui, dans un pays géographiquement aussi exposé que la Pologne, lui confère une très haute autorité à laquelle se joint son immense prestige personnel, Pilsudski, pendant plusieurs années, va diriger les leviers de commande de la politique polonaise.

CHAPITRE III

Orientation de la vie politique, après la revision du 2 août 1926.

SECTION I : Premiers conflits entre le gouvernement et les Assemblées.

SECTION II : Le renforcement de l'exécutif et l'attitude des partis.

Les journées révolutionnaires de mai 1926 ont eu, grâce à la collaboration de tous les partis, une première conséquence fort appréciable : la modification partielle de la Constitution de 1921. Elles devaient en avoir une seconde tout aussi importante, que marque le changement survenu dans les rapports de la Diète et du Gouvernement ou, plus exactement, dans l'attitude du Gouvernement à l'égard de la Diète. Les deux résultats sont intimement liés l'un à l'autre et l'exécutif n'aurait pu agir ainsi sans le concours de la loi nouvelle.

SECTION I

PREMIERS CONFLITS ENTRE LE GOUVERNEMENT ET LES ASSEMBLÉES.

C'est par un détail, en lui-même peu important mais qui prouve cependant qu'il y a quelque chose de changé, que l'on n'a plus pour le Parlement les mêmes égards qu'autrefois, que se manifeste cet état d'esprit. Jusque-là, le Président de la République venait à la Diète pour y prêter serment ; cette fois ce sont les députés qui sont invités à se déplacer et à se rendre au *Zamek*, — l'ancien palais royal devenu depuis le coup d'Etat résidence du Chef d'Etat.

Cette manière de faire ne va pas sans susciter quelque mécontentement, et la fraction socialiste de la Diète se refuse à assister à la cérémonie. C'est une première escarmouche, elle va être suivie d'une série d'autres.

Au mois de septembre, la Commission budgétaire de la Diète réduit les crédits demandés par le gouvernement ; celui-ci se déclarant dans l'impossibilité de réaliser des compressions, l'Assemblée accorde les crédits, mais met deux des ministres en minorité, ce qui entraîne la démission solidaire du Conseil des ministres. Ce sont les mêmes personnalités que, le 27 septembre, le Chef d'Etat appelle à occuper les mêmes postes, dans le nouveau cabinet. Le même jour la Commission sénatoriale du budget adopte le texte des douzièmes provisoires tel que la Diète l'a voté, mais la Chambre Haute ne ratifie pas ses conclusions et procède à une nouvelle réduction des crédits ; c'est à cette seconde solution que se rallie la Diète, lors du vote en seconde lecture.

En présence de ces faits, pendant une suspension de séance, le Président du Conseil va présenter au Président de la République la démission collective du ministère. Le 2 octobre le maréchal Pilsudski, chargé de succéder à M. Bartel, présente à la signature du Chef d'Etat, en même temps que la liste de ses collaborateurs, le décret de clôture de la session législative.

La nouvelle session s'ouvre le 13 décembre 1926, sur une discussion d'ordre tout protocolaire entre le gouvernement et les groupes. Ces derniers refusent de se rallier à la conception gouvernementale qui veut que les députés entendent debout la lecture du décret du Président de la République ouvrant la session, que cette lecture soit faite par le Président lui-même ou par le maréchal de la Diète, mais ils ajoutent que si M. Mósciski vient à la Diète ils lui témoigneront tous les égards dus au premier magistrat du pays. En fin de compte, c'est au *Zamek* qu'a lieu l'ouverture de la session, en présence d'un nombre assez restreint de députés, puisque n'y assistent ni les communistes, ni le groupe « Ouvrier-National », ni les minorités slaves, ni les socialistes. Ceux-ci viennent d'ailleurs, lors de la réunion

du « Comité central exécutif » du parti, de prendre une attitude résolument hostile au gouvernement. Les raisons en sont indiquées dans le *Robotnik*, du 12 décembre, et résident dans « le compromis économique que le gouvernement cherche à réaliser avec la grande industrie, la grande banque., — et qui ne peut être conclu qu'au détriment des besoins vitaux et des postulats essentiels des travailleurs — et dans l'attitude du cabinet à l'égard de la démocratie parlementaire et des garanties fondamentales des libertés politiques. Enfin, le silence complet dans lequel se retranche le véritable chef de l'Etat, le maréchal Pilsudski. Nous ne savons ce que pense et à quoi tend le maréchal Pilsudski (1). »

Jusqu'ici, ce ne sont en somme que de simples vexations d'amour-propre que le Parlement a eu à subir. Mais bientôt la lutte quitte le terrain formel et protocolaire pour toucher à l'esprit même du régime : le gouvernement s'élève contre la volonté légalement exprimée de la Diète et proroge celle-ci, chaque fois qu'elle ne s'incline pas assez rapidement. C'est à propos des ordonnances du 4 novembre 1926 « relatives aux peines applicables à la propagation des nouvelles inexactes ainsi qu'aux outrages envers les pouvoirs publics et leurs représentants », qu'éclate le conflit. Le 10 décembre, la Diète se prononce à l'unanimité en faveur d'une motion socialiste demandant son abrogation. Le Sénat adopte la même attitude et, le 15 décembre, le Président de la République signe une ordonnance qui rapporte les mesures prises le 4 novembre. La question paraît résolue. Le 25 mars 1927, sans que rien fasse prévoir cette décision, tandis que l'Assemblée discute d'un projet de loi sur la lutte contre le communisme, le Président du Conseil, maréchal Pilsudski, fait signer au chef de l'Etat un décret clôturant la session, à la date de ce jour.

Convoquées en session extraordinaire, les Chambres se réunissent respectivement les 13 et 22 septembre 1927. Le 19 septembre, le gouvernement dépose au *Sejm* des décrets-lois sur la presse, pris le 16 mai précédent, qui édic-

(1) *Robotnik*, 10 novembre 1926.

tent, à peu de chose près, les mêmes règles que les ordonnances déjà abrogées. Fidèle à sa politique, la Diète vote les conclusions de sa commission juridique, tendant à leur rejet, à l'unanimité moins deux voix ; elle fixe au lendemain la discussion des quatre motions contre le gouvernement, déposées par le groupe de l'Union nationale populaire. Le 20 septembre, à l'issue d'une conférence à laquelle ont pris part le Président de la République, le maréchal Pilsudski et M. Bartel, ce dernier donne lecture aux Assemblées d'une ordonnance prorogeant de trente jours, à partir de ce jour pour la Diète, et du 22 pour le Sénat, la session extraordinaire.

Le 8 octobre, répondant à la lettre de protestations que lui a adressée le maréchal de la Diète, Pilsudski déclare qu'en dépit du vote de l'Assemblée, le gouvernement n'estime pas devoir modifier son point de vue et maintient en vigueur les ordonnances de presse. C'est indiquer clairement qu'il entend gouverner malgré la Diète, et si possible sans elle ; d'ailleurs, à la veille du jour où doit reprendre la session ordinaire, le chef d'Etat signe deux ordonnances en prononçant la clôture.

Les Chambres sont à nouveau convoquées « à partir du 31 octobre 1927 » et seul le débat budgétaire est à l'ordre du jour. Mais le budget a été déposé sans annexes ; cet acte inconstitutionnel suscite une vive émotion et l'Union nationale populaire propose à la Diète de renoncer à l'examen du budget. Lors de la première séance, le 3 novembre, le maréchal de la Diète annonce le dépôt du budget et d'un projet de loi portant ouverture de crédits supplémentaires, puis il donne la parole à M. Bartel qui lit une ordonnance prorogeant la session ordinaire jusqu'au 28 novembre, date à laquelle se termine la législature. Le décret du 28 novembre qui en proclame la clôture, met fin en même temps à l'époque de confusion extrême qui existe depuis 1926. Les élections fixées au 4 et 11 mars 1928 vont faire entrer la Pologne dans une phase nouvelle, et apporter dans le jeu des partis un élément nouveau de toute première importance « le bloc de collaboration avec le gouvernement ».

Si nous nous sommes quelque peu attardé sur les événe-

ments qui ont précédé et suivi la promulgation de la loi du 2 août 1926, c'est qu'ils nous ont paru éminemment symptomatiques de l'état d'esprit de la Pologne, à cette époque.

Trois facteurs ont rendu possibles ces événements et cette révision : l'instabilité gouvernementale due au déséquilibre des pouvoirs, les modifications survenues dans l'attitude des parties et l'attitude même de Pilsudski.

SECTION II

LE RENFORCEMENT DE L'EXÉCUTIF ET L'ATTITUDE DES PARTIS.

La Constitution de 1921, dans son désir de renforcer le législatif, était arrivée à établir un régime de « Parlementocratie ». Mais les Chambres — le *Sejm* surtout — n'ont pas eu l'autorité nécessaire pour jouer le rôle de premier plan auquel elles étaient appelées. La multiplicité des partis en présence, l'impossibilité où ils étaient de se mettre d'accord pour soutenir une politique continue, les rivalités de personnes entraînant de continuels remaniements de ministères, quand ce n'étaient pas des changements complets — à quoi s'ajoute l'habitude contractée pendant un siècle et demi d'asservissement de lutter contre le pouvoir établi — ont compromis l'œuvre d'assainissement politique et financier qui s'imposait. N'ayant pas en face de lui un pouvoir fort, le Parlement va perdre toute mesure. En 1926, la plupart des députés — et des ministres — sont convaincus de malversations, et la Diète elle-même « accusée de tout gâter en voulant se mêler de tout ».

« Obtenues facilement, a écrit M. Smogorzewski, les libertés politiques enivrèrent en quelque sorte la démocratie polonaise et ses élus. Ceux-ci, rarement compétents, au lieu d'appliquer leurs libertés avec sagesse et discernement, faussèrent leur jeu. Il fallait rétablir l'équilibre et ses opérations-là ne se font pas sans heurts (1). » C'est cette tâche

(1) : C. Smogorzewski : « Les derniers aspects de la crise polonaise ». *Le Correspondant*, 25 avril 1929, p. 242.

que s'est efforcée de remplir la révision de 1926 en dosant mieux les pouvoirs et en dotant le Président de la République de moyens de pression efficaces à l'égard de l'Assemblée. Au refus de voter le budget, il peut opposer le droit de dissolution ou même, mesure tout aussi dangereuse, promulguer le texte gouvernemental. De plus, la loi du 2 août a mis en lumière un instrument déjà existant mais inutilisé, et beaucoup plus menaçant pour les députés que la dissolution, parce qu'infiniment plus facile à manier : le droit de prorogation.

L'exécutif renforcé, dont la loi du 2 août a muni la Pologne, tous les partis en avaient senti la nécessité et c'étaient ceux-là mêmes qui, en 1921, s'étaient faits les champions du libéralisme qui le souhaitaient le plus vivement.

Déjà se préparait le renversement total dans l'attitude des partis auquel nous assistons après les journées de 1926. D'ennemie du maréchal Pilsudski, la droite devient insensiblement son alliée, tandis que la gauche qui l'a cru sien le voit rejeter ses conceptions premières. Pour les uns il n'est plus le révolutionnaire aux théories dangereuses, mais un homme souhaitant profondément voir l'ordre régner dans son pays, partisan pour cela d'un exécutif fort, à qui il y a tout avantage à confier le pouvoir. Pour les autres, au contraire, il devient un transfuge entre les mains de qui le pouvoir ne sera qu'un élément de réaction ; encore partisans de Pilsudski lors des journées de Mai, les socialistes conçoivent rapidement quelque dépit de son attitude et passent à l'opposition. Mais toute classification est hâtive et hasardeuse lorsqu'il s'agit d'un personnage aussi énigmatique que Pilsudski ; qu'elles soient de droite ou de gauche, les opinions politiques encourent également son mépris, et sa ligne de conduite peut se résumer en ces mots : faire de la Pologne un grand Etat. Pour cela il ne s'embarrasse pas de théories et tous les moyens, même illégaux, sont valables à ses yeux. Contrairement à ce que l'on a parfois écrit, Pilsudski n'a pas toujours agi de façon constitutionnelle et, bien souvent, s'il a respecté la lettre de la constitution, il en a violé l'esprit. Mais on peut affirmer qu'il ne s'est point laissé guider par l'ambition personnelle, mais par un but

supérieur et que ses interventions pour s'emparer du pouvoir, soit directement, soit par personne interposée, ont obtenu l'assentiment de la grande majorité de la Nation.

Les modifications, dans le sens d'un renforcement du pouvoir exécutif, qu'a apportées la loi du 2 août 1926 vont bientôt être dépassées dans la pratique. L'équilibre est à nouveau rompu, mais, cette fois, au profit du gouvernement, et la Pologne vit dans un régime extraconstitutionnel. Basée sur la collaboration des pouvoirs, la vie politique est caractérisée par une rupture entre eux. Il faut trouver un *modus vivendi* nouveau, c'est-à-dire réviser une deuxième fois la Constitution. La recherche de ce *modus vivendi* va être la tâche assignée au « bloc gouvernemental » et occuper toute la période qui s'étend de 1928 à 1935.

TROISIÈME PARTIE

LA CONSTITUTION NOUVELLE
DU 23 AVRIL 1935

CHAPITRE PREMIER

Les travaux préparatoires.

SECTION I. — Premières tentatives de révision.

SECTION II. — La lutte entre le Gouvernement et les Assemblées et les incidents d'octobre 1929.

SECTION III. — La dissolution du Parlement et les élections de novembre 1930.

SECTION IV. — La reprise des travaux et le nouveau projet du « bloc gouvernemental ».

SECTION V. — Vote de la loi constitutionnelle.

SECTION VI. — Le mécanisme de la révision.

La Constitution du 23 avril 1935, qui est l'aboutissement de la vie politique polonaise de ces dernières années, n'a que peu de traits communs avec la loi du 2 août 1926. Opérée par surprise, sous l'empire du coup de force de mai et à l'instigation du Maréchal, la révision de 1926 n'est qu'une œuvre partielle. Les modifications qu'elle a apportées sont le résultat de la collaboration de tous les partis et, bien que prévues pour une date plus lointaine, elles ont été très rapidement votées. La révision de 1935, au contraire, est avant tout l'œuvre d'un parti : celui du « bloc gouvernemental ». Préparée depuis 1928, les circonstances politiques ont rendu son élaboration particulièrement longue ; modifiant théoriquement la Constitution de 1921 elle lui substitue, en réalité, une loi tout à fait différente qui n'est autre chose que la consécration juridique d'un régime existant, en pratique, depuis près de neuf ans.

SECTION I

PREMIÈRES TENTATIVES DE RÉVISION.

La Diète nouvellement élue se réunit, pour la première fois, le 27 mars 1928 et se donne comme président un des leaders du parti socialiste : M. Daszynski, qui jouera un très grand rôle dans les événements qui vont suivre.

La question constitutionnelle est bientôt posée grâce à l'initiative du « bloc gouvernemental ». En août et septembre, ses membres ayant à leur tête le colonel Slawek essaient de mettre sur pied divers projets de révision, dont le *Robotnik* (journal socialiste) résume ainsi l'esprit : élévation de l'âge de l'électorat et de l'éligibilité, égalité de la Diète et du Sénat, renforcement des droits du Président de la République qui est élu pour 10 ans au suffrage universel. Aux rapports mutuels des Assemblées et du Gouvernement il n'est pas fait allusion, mais les paroles prononcées deux mois plus tard par M. Bartel, Président du Conseil et membre du « bloc gouvernemental », dans une interview accordée aux *Kurjer Wilenski*, nous fixent sur les intentions de ce groupe :

« Je suis partisan décidé du contrôle parlementaire exercé sur le gouvernement. La publicité des actes du gouvernement est, à mon avis, une qualité durable et caractéristique de l'Etat moderne. Partant de là, on est amené nécessairement à la conclusion que la désignation des membres du gouvernement doit être réservée à la compétence du Chef de l'Etat et non pas à l'Assemblée qui a pour mission de le contrôler.

« Ce contrôle, sous quelle forme doit-il s'exercer ? Rien de plus simple. Le gouvernement doit présenter chaque année un compte rendu de l'ensemble de ses actes et ce compte rendu pourra servir de base à une discussion de la Diète. C'est là le contrôle *ex post* s'exerçant sur le passé. Un autre porte sur l'avenir et doit s'exercer lors de l'examen du budget que le gouvernement présente également chaque année au Parlement. Ces deux discussions ont un caractère

distinct et, par conséquent, ne doivent pas avoir lieu en même temps.

« Pour ce qui est de la responsabilité parlementaire du gouvernement, elle doit être définie de telle manière qu'elle interdise les abus politiques au bénéfice des combinaisons d'individus ou de groupes. . Je suis personnellement pour le système du Chancelier d'après lequel le premier ministre ou Chancelier est le chef effectif du gouvernement et est responsable devant le Président de la République. Les ministres sont nommés sur sa proposition et lui sont subordonnés, dans une certaine mesure. »

Cette rapide esquisse présente un vif intérêt, car elle nous permet de connaître les idées directrices du bloc gouvernemental et du Maréchal Pilsudski qui, le plus souvent, lui dicta son attitude. Durant sept années de préparation, ces idées vont être approfondies, poussées à leurs extrêmes limites ; mais, même modifiées dans le détail, c'est toujours elles qui servent de base à tous les projets du bloc gouvernemental.

Jusqu'ici, il n'est encore question que d'initiative privée. Pour entrer dans le domaine des réalisations, le 31 octobre, le bloc gouvernemental présente à la Diète une motion par laquelle il lui demande de charger la Commission Constitutionnelle d'élaborer et de présenter, dans un délai de trois mois, un rapport sur la réforme. Au mois de novembre, la Commission se réunit afin d'étudier les conditions de forme dans lesquelles la révision pourra se réaliser ; elle désigne comme rapporteur le propre frère du Maréchal, le député Jan Pilsudski, et vote dans les premiers jours de décembre la résolution suivante, qui ouvre officiellement la procédure de révision : « En vertu de l'article 125-3 de la loi constitutionnelle du 17 mars 1921, la Diète aborde la révision de la Constitution. Cette révision sera effectuée sur la base des motions tendant à modifier telle ou telle disposition de cette loi et présentées soit par le gouvernement soit par les députés dans les conditions prévues par l'article 5, alinéa 2 de la Constitution. » Le 22 janvier 1929, la Diète se rallie à cette résolution.

Le 6 février 1929, le Bloc Gouvernemental dépose son

projet que la presse gouvernementale accueille avec faveur, cependant que l'opposition l'accuse de signifier « la liquidation de la démocratie parlementaire ». La nouvelle rédaction de la loi constitutionnelle comporte 70 articles — substitués à 56 de l'ancienne Constitution — aux termes desquels : le Président de la République est élu par tous les citoyens ayant le droit de prendre part aux élections de la Diète ; les électeurs ont le choix entre deux candidats dont l'un est désigné par le Président sortant et l'autre par la Diète et le Sénat réunis en Assemblée Nationale. Il est le chef suprême des forces armées, il conclut et ratifie seul les conventions internationales — sauf certaines d'entre elles entraînant des charges nouvelles pour les citoyens ; il a le veto suspensif, le droit de promulguer des ordonnances après la dissolution des Chambres et même, en cas de nécessité, pendant les intervalles de leurs travaux ; il vérifie seul les élections contestées ; il peut suspendre une procédure judiciaire avant la décision du Tribunal ; enfin, il est irresponsable. Les candidats à la Diète doivent être âgés de trente ans, les électeurs de vingt-cinq, mais, contrairement aux prescriptions de l'article 12, les militaires en activité de service peuvent voter. L'inviolabilité parlementaire est limitée, les députés pouvant être privés de leur mandat par le Tribunal d'Etat à la demande du ministère de la Justice. Pour être prise en considération, une motion devra porter au moins 74 signatures, et même, s'il s'agit d'une motion tendant au retrait du cabinet, en porter 114 et recueillir 223 voix. Le nombre des sénateurs est élevé à cent cinquante, dont cent seront élus et cinquante nommés par le Président de la République. La Diète ne peut rejeter les amendements du Sénat qu'à une majorité des $\frac{3}{5}$ des voix. Les deux Assemblées tiennent chaque année une session ordinaire, mais le Président de la République peut, de sa propre initiative ou à la demande de 122 députés, les convoquer en session extraordinaire pour délibérer sur des questions déterminées par le message présidentiel.

La discussion de ce projet ne doit commencer que le 22 février ; entre temps, la Diète et le Sénat fêtent respectivement, aux dates des 9 et 13 février, le dixième anniversaire du

premier Parlement de la Pologne restaurée et dans les discours prononcés à cette occasion par les présidents de chacune des Assemblées, s'affrontent les conceptions socialistes et du bloc gouvernemental.

« Le parlementarisme démocratique est une phase nécessaire de la vie constitutionnelle de la Pologne. La Pologne ne saurait revenir actuellement au gouvernement d'une personne, quelque poste officiel qu'occupe celle-ci », proclame M. Daszynski, alors que le Maréchal du Sénat déclare que « l'acte du Maréchal Pilsudski, en mai 1926, a eu des effets bienfaisants en engageant enfin l'Etat dans la voie d'un développement normal et continu ». C'est, sous forme courtoise et détournée, le prélude aux controverses beaucoup plus vives qui vont se dérouler à la Diète.

Elles s'engagent dès la discussion, en première lecture, du projet du bloc gouvernemental, exposé par le colonel Slawek qui, après avoir fait le procès du régime établi en 1921, marque la nécessité d'un « gouvernement fort prenant appui sur l'autorité du Chef de l'Etat », alors que les orateurs inscrits, membres de l'opposition de gauche pour la plupart, critiquent sévèrement l'absolutisme et le césarisme de cette conception et, plus particulièrement, le mode d'élection du Président de la République. A quelques jours de là, le 24 mars 1929, le « Club National » par l'intermédiaire du professeur Kormacki, prend position sur la question ; de cet exposé, il ressort que, pour les membres du Club, les plus grands maux viennent, non de la loi constitutionnelle mais de la loi électorale et que c'est celle-ci, surtout, qu'il faut remanier ; d'ailleurs, si la Constitution de 1921 a trop favorisé le législatif, le projet du bloc gouvernemental pêche par excès contraire ; ce à quoi il faut tendre avant tout, c'est à l'équilibre des pouvoirs. Il s'avère déjà qu'en l'état actuel des choses le projet a peu de chances d'être voté ; à part le groupe très réduit de la gauche nationale, le bloc gouvernemental n'a personne qui lui vienne en aide, et quelle que soit son importance il ne peut fournir la majorité qualifiée qui est requise.

Le projet que dépose le même jour le « bloc de défense républicaine » — où se retrouvent les membres des partis

paysan, populiste radical et socialiste — ne fait aucune place à l'élargissement des pouvoirs de l'exécutif et cherche, au contraire, à étendre les prérogatives du législatif, notamment en matière de contrôle budgétaire; il propose la suppression du Sénat et la limitation de la propriété foncière, l'institution d'une Chambre du Travail, la séparation de l'Eglise et de l'Etat, l'octroi de l'autonomie territoriale aux minorités nationales, l'amélioration technique du travail législatif, la réglementation des motions de défiance et la nationalisation de certains moyens de production, des garanties réelles d'indépendance pour la magistrature, l'initiative directe des citoyens en matière législative, enfin, l'élection du Président de la République par une Assemblée spéciale issue du suffrage universel.

Trois thèses sont en présence et l'on peut se demander lequel de ces groupes va l'emporter; mais avant que la Commission de Constitution puisse émettre un avis, le Chet d'Etat signe le décret de clôture de la session, et bien que le bloc gouvernemental, appuyé par M. Car, ministre de la Justice, ait demandé que la Commission soit autorisée à poursuivre ses travaux, la Diète en décide la suspension. Pendant dix mois, il ne sera plus — officiellement du moins — parlé de révision, car durant cette période le conflit qui existe à l'état latent entre le *Sejm* et le gouvernement, revêt une forme particulièrement aiguë à la suite d'incidents que nous devons relater, et l'Assemblée ne peut se réunir.

SECTION II

LA LUTTE ENTRE LE GOUVERNEMENT ET LES ASSEMBLÉES, ET LES INCIDENTS D'OCTOBRE 1929.

Les premières escarmouches ont lieu à propos de l'affaire Czechowicz. A diverses reprises, dans le courant de la session, l'opposition de droite a accusé le gouvernement d'avoir considérablement dépassé le chiffre des dépenses autorisées pour l'année budgétaire 1927-1928; les explica-

tions fournies par M. Czechowicz, alors ministre des Finances, n'ayant pas paru satisfaisantes, le 11 février 1929 un député populiste fait connaître que les groupes de gauche vont déposer une motion demandant sa comparution devant la Haute Cour de Justice. Finalement, l'Assemblée décide de saisir de la question la Commission du Budget qui, le 14 mars, vote par 18 voix contre 9 la mise en accusation du ministre des Finances ; quelques jours plus tard, la Diète se rallie à cette solution mais entre temps, M. Czechowicz a démissionné. Le Tribunal d'Etat tient sa première séance le 7 avril, le lendemain le Maréchal Pilsudski fait paraître un long article où il prend position, à propos de l'affaire en cours, et vilipende l'attitude de l'Assemblée : « J'ai répondu (à M. Bartel) que comme ancien président du Conseil, je me considérais comme personnellement responsable des dépassements budgétaires se rattachant aux investissements. Je me rappelle que j'ai toujours exercé une forte pression sur M. Czechowicz pour le déterminer à ne pas soumettre à la Diète des dépenses de cet ordre, parce que je craignais toujours que l'Assemblée, conformément à ses traditions, ne gaspillât les deniers publics.

« Ce qu'il y a de plus curieux, c'est que le gouvernement, dont les principaux représentants se sont solidarisés avec l'accusé, doit maintenant ... constituer un tribunal d'Etat pour y déférer un de ses collègues et se déshonorer, comme s'est déshonorée la Diète avec sa justice... Si, comme je le souhaite en l'occurrence, je devais être appelé à la présidence du Conseil, et bien, je déclare publiquement que le Tribunal d'Etat n'osera pas se réunir une seule fois, car je n'entends pas, pour ma part, me mettre au niveau de la chienlit ».

La situation est nette : le verdict que le Tribunal d'Etat prononcera vis-à-vis de l'ancien ministre, c'est à l'égard du Maréchal que indirectement il le prononcera.

De son côté, M. Bartel, Président du Conseil, dans un article paru le 11 avril, explique son attitude à l'égard du parlementarisme polonais dont il critique les « mauvaises habitudes », ce qui lui vaut, trois jours après, une réponse dans laquelle le leader socialiste I. Daszynski expose le point de vue de la Diète au sujet des dépassements de crédits —

si le gouvernement avait déposé un projet tendant à les régulariser, jamais l'accusation n'aurait été portée — et s'élève par ailleurs contre la façon dont est traitée la Diète, « les coups de pied, les coups de bâton, les injures et les humiliations ne sauraient, pas plus en Pologne qu'ailleurs, constituer une méthode de gouvernement ». Malgré ce, l'attitude de M. Bartel à l'égard du *Sejm* est beaucoup plus conciliante que celle du Maréchal : en dépit de ses critiques il ne se refuse pas à collaborer avec lui ; aussi, lorsqu'au lendemain de la démission du Cabinet le Président de la République désigne M. Switalski, comme président du nouveau ministère — où figurent plusieurs membres du « groupe des colonels » — l'opinion y voit l'annonce d'une politique particulièrement rigoureuse à l'encontre du Parlement.

La décision du Tribunal d'Etat, attendue avec impatience est connue le 29 juin ; elle ne tranche pas la question puisque la Haute Cour a décidé de « suspendre la procédure de l'affaire en cours jusqu'au moment où la Diète de la République de Pologne aura apprécié, quant au fond, les crédits mis en cause par elle pour des raisons d'ordre formel », mais elle n'en donne pas moins satisfaction à tous les partis, chacun y voyant une consécration de ses propres désirs. L'incident est clos, provisoirement du moins, il n'a eu d'autre résultat que d'envenimer les relations entre les pouvoirs ; la lutte est ouverte entre le Gouvernement et le Parlement et tout est prétexte à la reprise des hostilités, le *Czas* résume la situation en ces mots : « L'atmosphère est aussi chargée d'électricité qu'elle l'était avant le coup de force de mai 1926. »

L'orage attendu éclate cependant plus tôt qu'on ne le prévoyait : le jour même de l'ouverture de la Diète. Le 24 octobre 1929, une ordonnance du Président de la République convoque les Chambres, en session ordinaire, pour le 31 ; la veille de l'ouverture, les groupes de la gauche et du centre se réunissent et décident de voter le lendemain un ordre du jour de défiance. Le 31 octobre, à quatre heures de l'après-midi, la Diète devait tenir une séance au cours de laquelle serait discuté le budget de l'exercice 1930-1931 ; cette séance ne put avoir lieu. Des incidents qui se sont

alors déroulés il est assez difficile d'avoir une idée exacte, car les versions fournies par les partis en cause sont assez différentes; de la confrontation de ces deux versions paraissent ressortir les faits suivants :

A quatre heures, quelques instants avant la réunion de l'Assemblée, des officiers armés (une cinquantaine d'après les uns, une centaine d'après les autres) pénètrent dans le vestibule de la Diète, afin, disent-ils, de saluer le maréchal Pilsudski lors de son passage, et refoulent les gardes qui leur interdisent l'entrée ; aux injonctions réitérées de quitter l'Assemblée, que leur fait le Président de la Diète, ils répondent par le refus de se retirer. M. Daszynski convoque alors les chefs de groupe ; il décide avec eux de ne pas ouvrir la séance « sous la menace des sabres et des revolvers » et, à cinq heures, notifie cette décision au Président de la République. Un quart d'heure après, le Maréchal Pilsudski accompagné de deux ministres : le général Slawoj-Skladkowski et le colonel Beck, est reçu par M. Daszynski, et demande, au cours d'une discussion très vive, que la séance soit tenue. Il se heurte à un refus. Dans la soirée, le Chef d'Etat répond au message du Maréchal de la Diète en proposant le renvoi de la séance à une date ultérieure, solution qu'adoptent les chefs de groupe convoqués à nouveau. Les communiqués émanant tantôt de la Diète, tantôt du Gouvernement se succèdent en se contredisant, et pendant les jours suivants les journaux d'opposition prennent fait et cause pour le président du *Sejm* tandis que le commandant de la place de Varsovie procède à une enquête.

Dans la matinée du 3 novembre, les journaux publient un communiqué de MM. Slawoj-Skladkowski et Beck, relatif à l'entretien auquel ils ont assisté l'avant-veille ; estimant ce communiqué contraire à la vérité, M. Daszynski, que le Président de la République a convoqué pour ce même jour à midi, se refuse à répondre à cette invitation si le Maréchal doit assister à l'entretien ; ayant obtenu la certitude que la rencontre aura lieu sans témoin, il se rend auprès du Chef de l'Etat et, dans l'après-midi, il convoque les chefs de groupe pour fixer la date de la prochaine séance. Mais le 4 novembre, le Président de la République adresse à M. Das-

zynski une lettre dans laquelle il dit notamment : « La déclaration d'après laquelle vous ne vous rendriez pas à la conférence si M. le Maréchal Pilsudski devait y prendre part, doit être interprétée par moi comme signifiant de votre part le refus de tirer au clair les incidents du 31 octobre, de la façon que je vous proposais dans ma lettre de la même date. » Répondant à son tour, le Maréchal de la Diète demande soit le renvoi du gouvernement, soit la dissolution de la Diète, car « il n'est pas possible de conserver la Diète et de lui imposer en même temps tous les outrages ».

A douze heures, les chefs des groupes non ralliés votent à l'unanimité une motion aux termes de laquelle « ils se solidarisent, sans réserve, avec M. le Président de la Diète, ses actes et ses déclarations », et fixent au 5 à midi, la séance de rentrée de la Diète. Ce jour-là, à onze heures du matin, le Président du Conseil accompagné d'un officier remet à M. Daszynski une ordonnance du Chef d'Etat portant ajournement des Chambres pour une période de trente jours. Cette mesure soulève, dès qu'elle est connue, les protestations des députés et suscite à Varsovie et dans plusieurs villes de province, une agitation en faveur de l'Assemblée ; pour calmer les esprits et essayer d'éclaircir la situation, le gouvernement fait faire par plusieurs de ses membres, entre le 19 novembre et le 1^{er} décembre, une série de conférences qui toutes portent sur la question constitutionnelle.

La session ordinaire de la Diète s'ouvre enfin le 5 décembre 1929 ; au cours de la séance, le groupe socialiste dépose une motion de défiance à l'égard du gouvernement, qui est votée le lendemain par 246 voix contre 120. C'est à M. Bartel qu'échoit, le 21 décembre, le soin de former le nouveau cabinet, d'ailleurs fort peu modifié, simple « relève au poste de commandement » et qui n'a qu'une courte durée. Le 15 mars, 1930, c'est à nouveau la crise ministérielle mais cette fois plus difficile à résoudre ; la présence du colonel Slawek à la tête du cabinet que l'on a pu constituer le 29 mars, indique, aux dires de l'officieux *Messenger Polonais* une volonté bien arrêtée de passer outre et de gouverner contre l'opposition, puisque l'impossibilité d'une collaboration avec celle-ci est apparue de toute évidence.

SECTION III

LA DISSOLUTION DU PARLEMENT ET LES ÉLECTIONS
DE NOVEMBRE 1930.

Les deux parties sont dressées l'une contre l'autre, sans aucun désir de conciliation ; il n'y a pas d'entente possible, car, si le gouvernement augmente de rigueur vis-à-vis de l'opposition, celle-ci de son côté s'organise pour lui rendre la tâche plus dure. La situation ne peut plus durer ainsi, il faut faire appel au pays, tous les groupes s'en rendent compte. Le 1^{er} avril, à l'issue d'une réunion des membres du bloc gouvernemental qui avait pour but d'établir le bilan des résultats obtenus par ce groupe, le colonel Slawek déclare qu'il ressort des événements que la Diète actuelle n'a plus la parole et qu'il va falloir consulter l'opinion par de nouvelles élections ; le 7, la coalition centre gauche lance à son tour un « Appel à la Nation », où elle demande également la dissolution des Assemblées afin que les électeurs puissent « trancher définitivement le conflit entre la Diète et le Maréchal Pilsudski ». Le 15 avril 1930, les trois groupes populistes (Piast, Affranchissement et Paysan) décident d'harmoniser leur action, afin de constituer un front populiste commun pour défendre les intérêts économiques et politiques de la population rurale, et quelques jours plus tard, unis aux groupes du centre, ils adressent au Chef d'Etat une pétition en faveur de la convocation des Assemblées en session extraordinaire ; le Président de la République y répond en convoquant la Diète pour le 23 mai, mais quelques minutes avant l'ouverture de la session il la renvoie pour une période de trente jours, sous prétexte que la pétition ne se justifie pas du point de vue constitutionnel et parce qu'il n'y a aucune chance que les travaux de la Diète aient un caractère positif. Le Sénat ayant lui aussi réclamé sa convocation subit le même sort et, au jour où prend fin le délai de prorogation, le décret de clôture intervient. Tous les groupes d'opposition s'élèvent contre ce procédé : la droite organise un grand meeting de protestation, tandis que le bloc centre

gauche, le *Centrolew*, annonce en un violent manifeste qu'il prépare à Cracovie, pour le 29 juin, un « congrès de défense du droit et de la liberté des peuples », qui, en dépit de toutes les tentatives faites pour l'entraver, remporte un grand succès. A son tour, l'union des légionnaires organise à Radom un congrès auquel assiste Pilsudski, et au cours duquel en réponse au meeting de Cracovie, où l'on a demandé la démission du président Mosciski, et à la proclamation d'un certain nombre de légionnaires et membres démocrates de la P.O.W. qui viennent de se séparer d'elle, en critiquant la politique de leur ancien chef, elle proclame son attachement indéfectible à la personne du Maréchal et son admiration pour son œuvre.

Une nouvelle interview du Maréchal, publiée le 26 août, n'est pas faite pour calmer l'agitation des milieux parlementaires non plus que l'attentat, perpétré par plusieurs officiers, dont le Président de la Diète est victime le même jour ; le lendemain, la Commission politique du *Centrolew* lance un appel aux citoyens, afin de faire front contre le régime. La situation en est là, lorsque trois jours plus tard, le 30 août 1930, le Président de la République signe le décret de dissolution ; c'est la solution que souhaitaient tous les partis. Ceux-ci s'organisent aussitôt ; cinq des groupes du *Centrolew* forment un bloc électoral dit « Union pour la défense du droit et de la liberté des peuples », le sixième de ces groupes, le parti démocrate-chrétien, fait sa campagne seul en raison de l'attitude adoptée par le Cartel à l'égard de l'Eglise, mais il reste solidaire en ce qui concerne la lutte contre le régime.

Les élections qui ont eut lieu les 16 et 23 novembre 1930 sont une victoire très nette pour le « bloc gouvernemental », mais elles n'expriment peut-être pas les sentiments profonds du pays, car si en 1928 le gouvernement s'était efforcé d'orienter la consultation populaire, en 1930 il supprime toutes les libertés et use même, pour s'assurer la majorité, d'un régime de violences et de terrorisme. Dès l'ouverture de la période électorale — exactement dans la nuit du 9 au 10 septembre — une quinzaine de leaders des partis d'opposition, parmi lesquels M. Korfanty, sont arrêtés et, quelques jours plus tard, une cinquantaine de députés le sont à leur tour ; incarcérés à la forteresse de Brzesc-sur-Bug ils y su-

bissent un régime excessivement rigoureux, qui, lorsqu'il est connu soulève dans le pays une profonde indignation, et qui ne prend fin qu'au lendemain des élections. En même temps qu'à ces arrestations, on procède à des perquisitions domiciliaires. Le 14 septembre, de violents incidents se produisent à Varsovie où une bombe est lancée et un millier de personnes arrêtées. Une forte pression, parfois accompagnée de sévices, notamment dans les campagnes, est exercée par les agents du gouvernement sur les électeurs ; des listes entières sont annulées, des réunions électorales interdites, le secret du vote n'est pas toujours respecté ; quant à la presse elle est soumise à une censure très sévère. Les élections marquent un renforcement sensible de l'opposition de droite, alors que le bloc centre gauche, formé d'éléments hétéroclites, n'ayant pu maintenir son unité, perd près de quatre-vingts mandats et que les groupes minoritaires subissent un rude échec. En somme, c'est le triomphe du « bloc gouvernemental », l'assurance pour Pilsudski d'une majorité accrue, mais qui demeure encore insuffisante pour résoudre la question constitutionnelle : les pronostics les plus favorables laissent prévoir que si la majorité des deux tiers, requise par l'article 125, existe au Sénat, à la Diète il manquera au moins une trentaine de voix. Il est à noter que, pour la première fois, le Maréchal a fait acte de candidature afin de donner son nom au camp où se trouve la vérité, qui donne l'espoir de pouvoir lutter efficacement « contre la corruption due aux gueulards professionnels des partis » et qui, en renonçant à l'immunité parlementaire, a « accompli un geste qui mérite d'être rangé parmi les plus nobles de toute l'histoire de la Pologne ».

SECTION IV

LA REPRISE DES TRAVAUX ET LE NOUVEAU PROJET DU BLOC GOUVERNEMENTAL.

Dès les premières réunions de l'Assemblée nouvelle, le bloc gouvernemental profite de la majorité qu'il vient d'acquérir et qui lui donne la haute main sur les délibérations,

pour élire à la présidence de la Diète un de ses membres les plus éminents, M. Switalski, et modifier le règlement dans le sens suivant :

1^o Le mandat de député existe non du jour où est proclamé le résultat du scrutin, mais du moment où est prêté le serment requis par la Constitution.

2^o Le président a le droit de supprimer, dans les procès-verbaux et les comptes rendus sténographiques des discours, les passages contraires au serment prêté par l'orateur au commencement de la législature, conformément à l'article 89 de la Constitution.

3^o Le nombre de signatures exigées pour les interpellations et les motions ordinaires est porté de 15 à 30, pour les motions d'urgence il est élevé de 45 à 75, pour les scrutins publics de 50 à 75.

4^o Le président et le vice-président ne toucheront plus d'indemnité dans les intervalles de deux législatures.

5^o Les commissions peuvent autoriser les députés qui n'en font pas partie à prendre part à leurs délibérations avec voix consultative et à déposer des motions.

On ne peut s'empêcher de voir dans ces dispositions, malgré les dénégations de leurs auteurs, un instrument destiné à briser l'opposition, notamment en ce qui concerne l'article 3 ; quant à l'article 5, il semble viser plus spécialement la Commission de Constitution et nous ramène ainsi à la question de la révision.

Qu'est devenue, durant cette longue période, la révision constitutionnelle ?

Après la clôture de la session, en mars 1929, le silence se fait autour d'elle ; il faut attendre, pour la voir réapparaître, qu'au mois de septembre, le colonel Slawek propose aux chefs des différents groupes de se réunir en une conférence commune, où les représentants de tous les partis délibéreraient sur les travaux de la Diète en matière constitutionnelle ; mais il se heurte à un refus à peu près général. Une quinzaine de jours plus tard, M. Switalski, Président du Conseil, reçoit, en présence de tous les ministres, les membres du bloc gouvernemental et les entretient de la question de révision, en insistant sur la nécessité où se

trouve la Pologne, en raison de sa situation géographique, d'avoir un pouvoir fort.

Le 11 janvier 1930, après dix mois d'interruption, la Commission Constitutionnelle de la Diète reprend l'étude des projets déposés par les différents groupes et entend les rapports des députés Jan Pilsudski sur le projet du bloc gouvernemental, Niedzialkowski sur celui des groupes de gauche, et Winiarski sur les conceptions de la droite nationaliste. La discussion se poursuit sans rien apporter de nouveau jusqu'au 11 février ; le 13 on fixe en détail l'ordre de discussion des différents chapitres : Président de la République, Gouvernement, Diète et Sénat, législation, budget, et contrôle financier, responsabilité des députés et des sénateurs, organisation autonome, justice, droits et libertés civiques. Cette discussion commence le 21. Entre temps, d'ailleurs, les groupes du centre (démocrates-chrétiens, populistes modérés et parti ouvrier national) ont réuni leurs efforts et déposé un projet qui augmente les prérogatives de l'exécutif, sans lui accorder cependant tous les droits que lui reconnaît le bloc gouvernemental : Elu par une Assemblée spéciale de six cents membres, le Président de la République aurait, en plus de ses pouvoirs actuels, le droit de veto suspensif et le droit de prendre des décrets-loi que le Parlement pourrait abroger à une majorité qualifiée ; les sénateurs, dont le nombre serait ramené de trois cents à cent cinquante, seraient pour les deux tiers élus pour sept ans au suffrage universel, et le troisième tiers nommé par les organisations professionnelles et économiques ; le gouvernement est toujours responsable devant le Parlement, mais certaines garanties lui sont accordées telle que la nécessité pour les motions de défiance de porter quarante-cinq signatures et d'être votées, huit jours seulement après leur dépôt, par une majorité qualifiée. Ce projet présente en somme une solution transactionnelle, intermédiaire entre celles que propose le bloc des gauches d'une part, et le bloc gouvernemental de l'autre.

En présence de ces différents systèmes, comment sera élu le Chef de l'Etat ? Par l'ensemble des électeurs, par une Assemblée spéciale comme le voudrait la gauche, par l'Assem-

blée nationale ou bien par un congrès spécial permanent ? Sans en avoir décidé, la commission passe à des questions d'ordre secondaire telles que le remplacement provisoire du Président de la République, sa prestation de serment, sa liste civile ; puis le 4 mars elle adopte une motion portant suspension de ses travaux jusqu'au surlendemain et invite le gouvernement à lui faire connaître son attitude sur la révision en cours. La réponse est fournie par le conseiller juridique de la présidence du Conseil ; celui-ci après avoir déclaré que les travaux en cours sont insuffisamment précisés pour permettre au gouvernement de prendre position, reconnaît cependant que des déclarations faites à différentes reprises par le ministre ressort la nécessité de procéder d'abord aux réformes suivantes :

« 1^o Le poste de Président de la République doit être placé sur un plan supérieur dans l'Etat, et ce par l'établissement d'un mode d'élection approprié.

« 2^o Il doit être procédé à la délimitation de la sphère d'activité des pouvoirs législatif et exécutif.

« 3^o Le Président de la République doit se voir confier le droit de veto législatif.

« 4^o Les pouvoirs législatifs du Président de la République doivent être élargis.

« 5^o Il est indispensable de définir d'une façon exacte les pouvoirs du gouvernement et de garantir la continuité de l'action gouvernementale.

« 6^o Il convient de déterminer strictement l'immunité parlementaire. »

Le 14 mars, après s'être mis d'accord sur certains points relatifs aux pouvoirs du Président de la République, les membres de la Commission décident, en raison de la crise ministérielle qui vient de s'ouvrir, de suspendre leurs travaux jusqu'à nouvel ordre ; auparavant, le Président du Conseil a décidé de créer une Commission de spécialistes du droit constitutionnel qui sera chargée de donner son avis sur les problèmes actuellement examinés.

Deux jours avant l'ouverture de cette crise, M. Bartel a prononcé devant le Sénat un discours dans lequel il précise

à nouveau les vues du gouvernement sur la réforme entreprise et renouvelle le réquisitoire du régime établi (1) :

« ... L'essentiel à réaliser c'est une délimitation rationnelle de l'exécutif et du législatif. Le Chef d'Etat doit être complètement libre dans le choix du premier ministre ; la responsabilité politique du Gouvernement en face du Parlement doit être définie de manière à exclure la possibilité de vote de surprise ou d'embuscade. Si le Parlement veut exercer un contrôle, il doit s'abstenir de toute ingérence dans les actes du pouvoir exécutif, sans quoi il perd le droit de porter sur eux un jugement objectif... L'unique moyen de salut est de fortifier les pouvoirs du Chef de l'Etat. »

Cette dernière phrase est le leitmotiv que nous retrouvons dans toutes les déclarations relatives à la révision constitutionnelle ; c'est encore le renforcement des pouvoirs du Chef de l'Etat que réclame à son tour le Maréchal Pilsudski dans une interview accordée le 13 décembre 1930.

« Après avoir longuement médité sur cette question, je suis arrivé à cette conclusion que le rôle principal du Président de la République doit consister à régler les travaux essentiels de l'Etat, de telle sorte que ces travaux puissent être effectués sans trop de frottements... Aux heures de décisions importantes liées aux crises inévitables de l'Etat, il n'est par permis de mettre en discussion tel ou tel moyen employé par le Président de la République pour éclaircir la situation dans son esprit ou prendre une résolution. Il me semble d'une nécessité absolue dans les crises d'Etat, de remettre toutes les décisions aux mains d'un seul homme. C'est donc cette tâche essentielle de règlement de l'ensemble des affaires qui doit être confiée au Président de la République et celui-ci doit être assuré de pouvoir la poursuivre sans se heurter aux passions et aux jalousies. Sous quelle forme ce que j'exige sera-t-il mis en paragraphes ? Voilà qui m'est bien égal et je ne cherche même pas à me le représenter, mais ma conscience me dit que j'aurais très mal agi si je n'avais pas posé cette question devant l'opinion. »

Fort de ces approbations données indirectement à ses

(1) Cité par le *Bulletin périodique de la presse polonaise*, n° 203.

initiatives, le 26 janvier 1931, le « bloc gouvernemental » autorise le colonel Slawek à déposer un nouveau projet de révision, peu différent quant au fond de celui qui avait été déposé en 1929. C'est le 6 février qu'a lieu le dépôt du projet accompagné des motifs suivants :

« Dans son message d'ouverture de la Diète actuelle, le Président de la République a précisé que la réforme du régime de l'Etat constituait une des tâches essentielles des Chambres législatives.

« Désireux d'aborder sans tarder l'exécution de cette tâche, les soussignés présentent le projet de loi portant sur la réforme de la Constitution dans la teneur exacte du projet qui avait été déposé par le bloc de Collaboration avec le gouvernement à la Diète précédente, persuadés qu'en prenant pour point de départ un projet déjà connu et examiné ils hâteront de cette manière les travaux relatifs à la réforme de la Constitution.

« Nous donnons au projet la forme d'une loi et non d'amendements à un texte de loi en vigueur, désirant marquer par là que c'est l'ensemble des problèmes relatifs au régime de l'Etat qui doit faire l'objet de l'examen et des résolutions de la Diète.

« De même qu'il y a deux ans nous considérons que :

« La loi en vigueur relative à la Constitution n'assure pas à l'Etat les bases essentielles d'un régime rationnel ;

« Qu'en particulier, les problèmes touchant les compétences des pouvoirs exécutifs et de son rapport aux pouvoirs législatifs n'ont pas trouvé dans la Constitution du 17 mars 1921 une solution satisfaisante ;

« Que la nécessité s'imposait de renforcer le pouvoir du Président de la République, afin d'assurer à l'Etat une autorité suffisante qui le rende capable de travailler avec fruit et l'affranchir des influences passagères des groupes parlementaires ;

« Pour les raisons précitées, les soussignés demandent à la Chambre de voter la loi constitutionnelle ci-jointe. »

Ce projet vient en discussion le 3 mars, mais, attendu qu'il ne s'agit là que d'un projet de base qui doit être approfondi, le 27 mars 1931, M. Switalski, Maréchal de la Diète,

adresse à quatre sociétés juridiques et à vingt-sept savants, une lettre dans laquelle il leur demande d'exprimer leurs opinions sur les points principaux de la réforme ; les réponses ne sont connues qu'à la fin du mois d'octobre, car, entre temps, le Président de la République a prononcé la clôture de la session ordinaire et la Commission n'a pu se réunir.

Après plusieurs séances au cours desquelles les représentants du groupe national se livrent à une vive critique du projet du bloc gouvernemental et font connaître qu'ils s'abstiendront d'amender le projet, mais, par contre, le combattront avec la dernière énergie, la Commission entend, le 17 décembre 1931, un exposé de son rapporteur M. Stanislas Car, qui ne fait que reprendre les principes antérieurement développés sur le mode d'élection du Président de la République. Le 21 janvier 1932, c'est M. Podoski qui fait un rapport sur les élections à la Diète. Le nombre des députés est réduit, il sera de 360 au minimum ; l'âge de l'électorat et de l'éligibilité est porté à vingt-quatre ans pour le premier et trente pour le second. Quant au Sénat, il en est parlé à la séance du 15 février. La Haute Assemblée se composera de 111 membres, dont 55 désignés par le Président de la République et les autres, âgés d'au moins quarante ans, élus au suffrage universel par tous les citoyens ayant atteint trente ans ; elle aura l'initiative des lois tout comme la Diète et un droit de priorité en ce qui concerne la discussion des projets émanant d'elle, parfois même le gouvernement pourra la saisir la première de l'un de ses projets.

Il est à noter qu'au cours des réunions de la Commission, seuls les membres de la majorité délibèrent, l'opposition, sûre d'avance que ses contre-propositions seront repoussées, se désintéresse des travaux, d'ailleurs les débats du « bloc gouvernemental » ne se terminent que très rarement par des votes ; le *Czas*, conservateur gouvernemental, note dans son numéro du 12 février, que l'on n'arrête aucun texte d'article et que le plus souvent on se borne à énoncer à titre personnel des « thèses générales », façon de procéder qui est critiquée de toutes parts et amène parfois des divergences de vue assez profondes.

Les propositions que la Commission vient de discuter longuement ne seront cependant pas celles sur lesquelles la Diète aura à se prononcer ; à ce moment, en effet, les travaux de révision sont suspendus pendant une période de près de deux années, non pas que chaque groupe individuellement ne se préoccupe de la question, mais du 18 février 1932 au 20 décembre 1933, la Commission ne se réunit pas une seule fois. Quelles sont les raisons de cette abstention ? Le président du bloc gouvernemental, le colonel Slawek, les expose dans une conférence faite à Lwów, aux représentants de son groupe, le 23 septembre 1932 : la question constitutionnelle n'est pas encore mûre et, par ailleurs, le projet déposé trois ans plus tôt ne correspondant plus aux nécessités actuelles, il faut le remanier :

« L'évolution est en cours et l'on ne saurait arrêter son stade actuel dans des dispositions constitutionnelles déterminées. Ce qu'il faut, c'est attendre que cette évolution ait atteint son terme. Voilà pourquoi la réforme constitutionnelle ne peut être un problème législatif de la période la plus prochaine (1). »

La Commission reprend ses travaux le 20 décembre 1933, en écoutant l'exposé du nouveau projet de révision — œuvre de M. Stanislas Car — qui lui est ce jour-là officiellement présenté, mais que les membres du bloc gouvernemental connaissent depuis quelques jours déjà. De ce projet nous ne parlerons pas ici, car la Diète l'a adopté à peu près intégralement, et il ne présente que de légères différences avec le texte définitif que nous analyserons au chapitre suivant. Au cours de la séance un membre de la droite nationale, le professeur Winiarski, fait remarquer qu'aux termes de l'article 69 du règlement, les commissions n'ont le droit de délibérer que sur les projets dont elles ont été saisies par la Diète ce qui n'est pas le cas ici ; mais appuyé par M. Car, le président de la Commission, M. Makowski se refuse à prendre acte de cette protestation, et fixe au 11 janvier 1934 la prochaine réunion. A cette réunion commence

(1) *Gazeta Warszawska*, 23 septembre 1932, citée par le *Bulletin périodique de la presse polonaise*, n° 226.

la discussion du projet que les représentants de la gauche et du centre repoussent en bloc, cependant que les membres de la minorité ukrainienne lui reprochent de méconnaître l'existence de cette minorité,

Le 18 janvier, M. Car fait adopter par la majorité la proposition suivante : « La Commission décide de rendre compte à la Diète des travaux accomplis par elle jusqu'à ce jour. »

SECTION V

VOTE DE LA LOI CONSTITUTIONNELLE.

C'est à sa séance du 26 janvier 1934 que la Diète entend le rapport général de M. Car. Au cours de la discussion qui suit cet exposé, le représentant du Club national déclare qu'il ne peut être procédé à la révision que par une Assemblée tenant ses pouvoirs d'élections faites sans fraude ni terrorisme ; pour les démocrates-chrétiens le bloc gouvernemental n'a pas le droit de procéder à la réforme sans le concours des autres groupes, tandis qu'aux yeux du parti ouvrier-national ces thèses ont un défaut capital : celui de manquer de confiance en la nation ; les populistes voient dans ce projet le moyen d'instituer un privilège en faveur d'une minorité, alors que pour les socialistes il n'a d'autre but que de maintenir au profit du « bloc gouvernemental » le régime établi.

L'après-midi de ce même jour l'Assemblée tient une seconde séance, aucun orateur n'est inscrit et l'opposition, ayant joué son rôle le matin, n'est point venue ; cette absence va servir les desseins du « bloc gouvernemental » et permettre le vote par la Diète du projet de révision.

Ayant demandé la parole, M. Car monte à la tribune. Ici, nous ne pouvons mieux faire que de reproduire le sténogramme publié au lendemain de cette mémorable séance par l'officieuse *Gazeta Polska* :

« M. CAR : Messieurs, comme il résulte des déclarations

apportées par tous les groupes d'opposition que celle-ci ne s'intéresse pas aux problèmes concernant la réforme constitutionnelle, j'estime que rien n'empêche de régler cette question tout de suite. Je propose que les thèses que nous avons présentées aujourd'hui et qui ont été discutées pendant trois ans dans notre Commission, soient considérées comme un projet de Constitution (*Vifs applaudissements sur les bancs du « bloc gouvernemental »*). Je propose, Monsieur le Président, de remplacer dans le document parlementaire n° 820, le titre « Thèses Constitutionnelles » par celui-ci : « Loi Constitutionnelle » et les numéros des « Thèses » par des numéros d'articles (*Vifs applaudissements sur les bancs du « bloc gouvernemental »*).

« M. STRONSKI (droite nationale) : Je demande la parole.

« LE PRÉSIDENT : Est-ce pour une question de forme ?

« M. STRONSKI : Oui.

« LE PRÉSIDENT : M. Stronski a la parole pour une question de forme.

« M. STRONSKI. La proposition qui vient d'être présentée est parfaitement contraire à la Constitution et au règlement. En tant que proposition de loi, elle relève de l'article 3 de la Constitution, c'est-à-dire doit être soumise à trois lectures. D'autre part, en tant que proposition relative à la réforme constitutionnelle, elle doit être traitée comme le prévoit l'article 125 de la Constitution.

« M. CAR : Je demande que l'ordre du jour soit complété et que soit abrégée la procédure formelle conformément à l'article 18 *a* et *b* du règlement de la Diète.

« LE PRÉSIDENT : La proposition de M. Car est mise aux voix par assis et levés. Majorité. La proposition est adoptée. En conséquence, je mets aux voix, par assis et levés, la loi constitutionnelle. Je constate la majorité certaine des $\frac{2}{3}$ exigée par l'article 125 de la Constitution. Venons-en à la troisième lecture, par assis et levés. Je constate la même majorité des $\frac{2}{3}$. Je constate que la loi constitutionnelle a été votée par la Diète en deuxième et troisième lectures. »

Ces paroles, aux dires du gouvernement *Illustrowany*

Kurjer Codzienny, suscitent un immense enthousiasme chez les membres du « bloc gouvernemental », qui, tandis que MM. Makowski, Car et Slawek très émus, s'embrassent, entonnent la *Première Brigade*, le chant des légionnaires de Pilsudski.

Les journaux du 27 janvier ne se préoccupent guère des dispositions contenues dans le projet adopté la veille, qui leur étaient déjà connues, mais ils déplorent vivement l'attitude négative prise par l'opposition, et certains déniaient un caractère légal au vote du « bloc gouvernemental ». A diverses reprises, d'ailleurs, les membres de l'opposition mettent en doute la validité des opérations et, en demandant l'ajournement des travaux, déposent des motions de défiance à l'égard du Maréchal de la Diète qui, chaque fois, sont repoussées par la majorité gouvernementale.

La session ordinaire du Parlement prenant fin en mars, il faut attendre l'ouverture de la session suivante pour que le projet vienne devant la Commission Constitutionnelle du Sénat ; cependant, au mois de Juin, le colonel Slawek réunit les membres des Commissions de Constitution des deux Assemblées, et leur fait connaître que le maréchal Pilsudski, n'ayant pas donné son approbation totale à certaines parties du projet, et plus spécialement aux articles relatifs à l'élection des sénateurs, il s'est rendu à ses raisons et propose de passer ces points sous silence ; on les réglera ultérieurement par une loi spéciale.

Les amendements proposés à la commission sénatoriale, dans sa séance du 11 décembre 1934 par le Comte Rostwowski (conservateur galicien) sont adoptés le 11 janvier 1935 ; ils portent sur l'abandon de l'article 36 instituant un collège électoral pour les élections sénatoriales, l'abandon de la Représentation proportionnelle pour les élections à la Diète, et sur des dispositions fixant à six ans le mandat de la Haute Assemblée et prévoyant son renouvellement par moitié tous les trois ans, ainsi que l'insertion dans la loi suprême des formules des serments prêtés par le Président de la République et les membres du Parlement.

Le 16 janvier 1935, par 74 voix contre 24 et une abstention, le Sénat se rallie aux conclusions de sa Commission,

conclusions, qui ne « modifient pas, quant à l'essentiel, les principes et les dispositions fixés par la Diète (1) ».

Le 28 février, le projet revient devant la Commission Constitutionnelle de la Diète qui adopte les amendements du Sénat et le transmet pour la dernière fois à la Diète, au cours de la séance du 23 mars où s'affrontent à nouveau partisans et adversaires de la loi, chacun restant sur ses positions, les minorités affirment leur volonté de s'abstenir. Vers minuit, le Maréchal de la Diète proclame le scrutin : la loi constitutionnelle est adoptée par 260 voix contre 139. Après une protestation du professeur Stronski qui affirme que, l'article 125 n'ayant pas été respecté, le vote n'est pas acquis, protestation à laquelle le Président du *Sejm* répond en s'efforçant de prouver qu'en l'occurrence ce n'était point l'article 125 qui jouait mais l'article 35, aux termes duquel la Constitution peut être modifiée à une simple majorité, la séance est levée au milieu d'une grande agitation.

Un mois plus tard, le 23 avril, le texte voté par la Diète est soumis à la signature du Président de la République, publié dès le lendemain au *Dziennik Ustaw* sous le nom de « Loi constitutionnelle du 23 avril 1935 » ; il entre en vigueur le jour même.

SECTION VI

LE MÉCANISME DE LA RÉVISION.

La révision de 1935, à l'encontre de celle de 1926, ne soulève aucune difficulté quant à la procédure applicable. Commencée dès 1928, c'est pour elle que fut conçue la procédure spéciale de l'alinéa 3 ; elle devait en effet être l'œuvre de la deuxième Diète élue en vertu de la Constitution de 1921. Mais, bien que la révision put être faite dans les formes ordinaires, le vote ne pouvait être acquis qu'à la majorité des 3/5 des votants. Or, si tout le monde est d'accord sur le principe de la réforme, l'accord cesse lorsqu'il s'agit d'en

(1) *Gazeta Polska*, 17 janvier 35, citée par le *Bulletin périodique de la presse polonaise*, n° 246.

définir le contenu, et la dissolution arrive avant que rien de positif ne soit fait.

L'Assemblée issue des élections de 1932 est décidée à mener à bien l'œuvre constitutionnelle, mais elle n'a plus le droit d'utiliser pour ce faire la procédure spéciale. Elle opte donc pour le système de changement, le seul possible, ainsi que l'expose M. Car à la Commission Constitutionnelle en mai 1931.

« Les travaux de la Commission en vue de la réforme constitutionnelle sont basés sur l'article 125 de la loi constitutionnelle qui prévoit deux procédures pour le changement de celle-ci : celle de la révision et celle des amendements constitutionnels. Seule la Diète de la précédente législature avait le droit d'appliquer la première procédure... Nous entreprenons actuellement le changement de la loi constitutionnelle, par la procédure ordinaire prévue à l'article 125 (alinéa 1 et 2). Aussi la nécessité ne se présente pas d'édicter un règlement spécial, le règlement ordinaire suffit. »

Se basant en principe sur l'article 125 et sur le règlement des Assemblées, les rédacteurs de la Constitution y ont dérogé à plusieurs reprises. C'est ainsi que la Commission adopte une proposition de M. Car autorisant chacun de ses membres à déposer des amendements, au cours des débats, alors que la Diète doit en être préalablement saisie par des motions portant au moins 75 signatures.

Quant au vote de la loi par le *Sejm*, il a été accompli de façon régulière puisque les membres du « bloc gouvernemental » représentent à eux seuls plus de la moitié du nombre légal des députés, et les deux tiers des voix ; mais le fait de procéder au vote en l'absence de l'opposition, de transformer des simples « thèses » en loi constitutionnelle, et d'abroger à l'aide d'un règlement une procédure formellement prévue par la Constitution, nous semblent très discutables du point de vue légal. L'Assemblée a bien respecté la lettre de la loi, mais elle en a trahi l'esprit. Elle est arrivée à ce résultat que pratiquement la Constitution ne se définit plus par l'autorité dont elle émane et par sa procédure d'élaboration, mais uniquement par son objet, elle a abandonné la notion formelle, pour se rallier à la notion matérielle.

CHAPITRE II

Etude analytique de la Constitution du 23 avril 1935.

SECTION I. Bases de l'organisation de l'Etat.

SECTION II. Le pouvoir exécutif : le Président de la République et le Gouvernement.

SECTION III. Les Assemblées législatives : la Diète et le Sénat.

SECTION IV. Les autres organes de l'Etat et l'activité gouvernementale.

SECTION V. Modification de la Constitution.

La loi constitutionnelle du 23 avril 1935, dont nous venons d'étudier la lente élaboration, est l'épanouissement de la réforme antérieurement opérée ; mais, tout en la complétant, elle la dépasse et tranche tout lien avec la Constitution de 1921. Nous sommes encore en présence d'une révision, mais il s'agit ici d'une révision totale, de la substitution d'un texte à un autre. Cependant tout n'est pas systématiquement mauvais dans la loi abrogée et comme les constituants de 1935 veulent maintenir le régime parlementaire, ils sont obligés d'en reprendre les cadres alors même qu'ils en modifient l'esprit ; c'est ce qui explique que nous retrouvons intégrées à la loi nouvelle quelques-unes des dispositions que nous avons précédemment étudiées.

Quel est l'apport propre de la Constitution de 1935 et quels emprunts — tous portant sur des questions d'ordre formel ou d'importance secondaire — a-t-elle fait à la première Constitution de la Pologne ? C'est ce qu'une analyse détaillée des textes va nous permettre d'apprécier.

Il serait nécessaire, afin que notre étude soit complète, que nous résumions le projet de révision déposé en 1933 par le « bloc

gouvernemental » ; mais puisque, en fait, il diffère peu du texte dont nous allons nous occuper, nous nous exposerions à d'inutiles répétitions et nous croyons préférable de nous borner à étudier les dispositions de la loi constitutionnelle, en marquant au passage les divergences — d'ailleurs assez peu sensibles — qu'elle accuse avec le projet primitif.

SECTION I

BASES DE L'ORGANISATION DE L'ÉTAT.

Plus courte que la précédente, la Constitution nouvelle ne comprend que 81 articles, répartis en quatorze chapitres, auxquels viennent s'ajouter, à titre d'appendice, douze articles repris à la « Déclaration des droits et des devoirs » de la Constitution de 1921.

Consacré à la République de Pologne, le chapitre premier (articles 1 à 10 inclus) en définit longuement les bases et l'organisation. L'Etat polonais reconstitué par les luttes et les sacrifices de tous les citoyens est leur bien commun ; ils doivent tous contribuer à augmenter sa puissance et sa dignité et sont responsables de l'accomplissement de cette tâche devant la postérité.

A la tête de l'Etat, dont il concentre l'autorité en sa personne, est placé le Président de la République qui doit veiller sur les intérêts de l'Etat et sa situation parmi les autres nations, il est responsable de ses destinées devant Dieu et devant l'histoire. Il a sous son autorité les organes de l'Etat : Gouvernement, Assemblées, Forces armées, Tribunaux et contrôle de l'Etat, ce dernier exercé par la Haute Cour des Comptes, qui ont pour tâche essentielle la défense de la République.

L'Etat doit, avec le concours des organisations de l'autonomie économique et régionale, assurer le libre développement de la vie de la collectivité et même, lorsque l'intérêt public l'exige, lui imprimer une direction et en régler les conditions. Il doit également protéger et contrôler les conditions du travail, car le travail est la base du développement

ét de la puissance de l'Etat. Il doit enfin unir les citoyens dans une collaboration harmonieuse au profit de l'intérêt commun et, du fait que l'action créatrice de l'individu est le levier de la vie collective, leur donner la possibilité de développer leurs vertus personnelles et leur accorder la liberté de conscience, de parole et d'association dans les limites déterminées par l'intérêt public. En retour, les citoyens sont obligés de remplir en conscience les devoirs qui leur incombent et d'être fidèles envers l'Etat ; ils ne peuvent exercer une influence sur les affaires publiques que dans la mesure des efforts et des mérites dont ils font preuve dans l'intérêt commun, et ceci sans distinction d'origine, de sexe, de confession ou de nationalité. Au cas où une activité serait contraire aux buts de l'Etat, celui-ci peut, pour la faire cesser, recourir aux moyens de contrainte,

SECTION II

LE POUVOIR EXÉCUTIF : LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE ET LE GOUVERNEMENT.

C'est à définir les droits et les obligations du Président de la République que s'attachent les quatorze articles du chapitre II (11 à 24). Autorité suprême de l'Etat, le Président de la République « coordonne l'activité des organes publics supérieurs », il nomme et révoque le Président du Conseil et, sur proposition de ce dernier, les ministres. Il convoque, dissout, ouvre, ajourne et clôture la Diète et le Sénat ; il représente l'Etat à l'extérieur, reçoit les représentants des Etats étrangers et accrédite auprès de ceux-ci les représentants de la Pologne ; enfin, il pourvoit les charges qui lui sont réservées. Jusqu'ici, nous retrouvons les droits classiques du Chef de l'Etat, ceux que toutes les Constitutions lui reconnaissent, mais la Constitution de 1935 y ajoute une série de pouvoirs nouveaux qui marquent de façon pratique le renforcement de l'exécutif : tout comme auparavant le Président de la République conclut les traités avec les autres Etats, mais il n'est plus astreint à les soumettre à la

Diète : il les ratifie de sa propre autorité ; il n'a plus besoin de l'autorisation du *Sejm* pour statuer sur la guerre ou sur la paix ; il est le seul juge de la politique à suivre, de même qu'il est, aussi bien en temps de guerre qu'en temps de paix, le chef suprême des forces armées. Cette dernière question qui avait soulevé un si grand nombre de discussions est actuellement réglée, sans aucune difficulté, dans le sens le plus large.

L'article 13 énumère longuement les prérogatives personnelles du Président de la République. Le Chef d'Etat désigne l'un des deux candidats à la présidence de la République et en temps de guerre son successeur ; il désigne, en outre, les membres du Tribunal d'Etat et les sénateurs dont le mandat est réservé à son choix. Il nomme et révoque, en dehors du Président du Conseil, le premier Président de la Cour Suprême, le Président de la Haute Cour des Comptes, le généralissime et l'inspecteur général des forces armées, le chef et les fonctionnaires de sa maison civile. Il peut exercer le droit de grâce et renvoyer devant le tribunal d'Etat les membres du gouvernement.

Tous les actes officiels qui n'émanent pas des prérogatives du Chef de l'Etat sont soumis à l'obligation du contreseing et il n'en est pas responsable, de même qu'il n'est pas responsable pendant la durée de ses fonctions des actes demeurant hors de celles-ci.

L'article 20 stipule que les fonctions du Président de la République ont une durée de sept ans qui peut être prolongée du délai nécessaire à l'achèvement des opérations électorales, au cas où la désignation du nouveau Chef d'Etat exige une consultation des électeurs. Est-ce à dire qu'il y a plusieurs modes de nomination ? La réponse nous est fournie par les articles 16 à 20, complétés par la loi du 8 juillet 1935 relative à l'élection du Président de la République. Abandonnant le système proposé en 1929, d'après lequel le choix du second candidat appartient à la Diète et au Sénat réunis en Assemblée nationale, les constituants se sont finalement ralliés au système proposé par M. Car en 1933, qui est un des points les plus originaux de la loi nouvelle. Voici comment les choses se présentent : seuls

deux candidats sont en présence, l'un désigné par le Président sortant, l'autre par l'Assemblée des électeurs convoquée par le Chef d'Etat quinze jours au moins avant la date de l'expiration de ses fonctions, et composée du Maréchal du Sénat en qualité de Président, du Maréchal de la Diète en tant que président suppléant, du Président du Conseil, du premier Président de la cour suprême, de l'inspecteur général des forces armées et de 75 électeurs choisis par les Assemblées trois jours avant l'ouverture du scrutin, parmi les citoyens les plus dignes, les $\frac{2}{3}$ étant désignés par la Diète et l'autre tiers par le Sénat. Au cas où les Assemblées seraient dissoutes et où les élections n'auraient pas encore eu lieu, ce serait aux membres des Chambres précédentes de procéder à l'élection. C'est entre ces deux candidats que le corps électoral devra choisir. Lorsque le Président de la République ne fait pas usage de son droit et n'ordonne pas le suffrage universel, le candidat de l'Assemblée est déclaré élu à la présidence de la République. Avant son entrée en fonctions le Chef d'Etat jure « devant le Dieu tout puissant, un en la Sainte Trinité » de « défendre les droits souverains de l'Etat, de sauvegarder sa dignité, d'appliquer la Loi constitutionnelle, d'être animé du même sentiment de justice à l'égard de tous les citoyens, d'écarter de l'Etat les maux et les dangers et de considérer comme [son] devoir suprême d'avoir soin de son bien ».

En cas de guerre, les pouvoirs du Président de la République sont prolongés jusqu'à l'expiration d'un délai de trois mois après la conclusion de la paix ; en prévision du cas où son poste deviendrait vacant avant cette période, le Chef d'Etat devra désigner son successeur par un acte spécial publié au *Journal officiel*. Lorsque le Chef d'Etat vient à décéder ou se trouve dans l'impossibilité d'exercer ses fonctions, le Maréchal de la Diète convoque soit l'Assemblée des électeurs pour lui élire un successeur, soit les Chambres législatives pour décider s'il y a lieu de déclarer la vacance de la présidence. Pendant la vacance, les fonctions de Président de la République sont assurées par le Maréchal du Sénat, et non plus comme précédemment par le Maréchal de la Diète, ou par le Président du Conseil, ainsi que le

prévoyait le premier projet du « bloc gouvernemental ».

Le chapitre III (art. 25 à 30) est spécialement consacré au gouvernement dont il étudie longuement les fonctions.

Le gouvernement se compose du Président du Conseil qui le représente, dirige ses travaux et dicte les principes généraux de la politique de l'Etat, et des ministres qui dirigent les groupes de l'Administration qui leur sont confiés ou remplissent des tâches spéciales. L'organisation du gouvernement, les limites de la compétence du Conseil dans son ensemble, et de chacun de ses membres en particulier, sont fixés par décret du Président de la République. Pour tous les problèmes exigeant une décision commune, les ministres se réunissent en Conseil sous la présidence du Président du Conseil; ce dernier, les ministres et le Conseil des ministres peuvent prendre des arrêtés en vue d'assurer l'exécution des lois.

Toutes ces mesures sont renouvelées de la Constitution de 1921, alors qu'avec les dispositions qui vont suivre la loi nouvelle a innové.

En dehors de leur responsabilité politique devant le Président de la République qui à tous les moments peut les révoquer, les membres du gouvernement sont également responsables devant les Chambres. Le droit de contrôle parlementaire, visé par l'article 29, avait déjà subi des limitations en 1926, mais, à l'heure actuelle, il est réglementé de telle sorte qu'un vote de défiance peut n'être pas efficace. Le droit de mettre le ministère en minorité ne peut s'exercer que pendant une session ordinaire et l'on ne peut voter une motion de défiance pendant la séance au cours de laquelle elle a été déposée.

Lorsqu'à la simple majorité la Diète a mis en minorité le gouvernement ou l'un de ses membres, et que dans les trois jours le Président de la République ne les a pas révoqués ou n'a pas dissous l'Assemblée, la résolution de la Diète doit faire l'objet de l'examen du Sénat. Si le Sénat confirme le vote du *Sejm*, le Président de la République doit révoquer le ou les ministres incriminés ou dissoudre les deux Assemblées. Cette disposition consacre la situation de fait qui existe depuis plusieurs années.

Enfin, une troisième responsabilité pèse sur les ministres, c'est la responsabilité constitutionnelle devant le Tribunal d'Etat, pour les infractions à la Constitution ou aux actes législatifs commises intentionnellement dans l'exercice de leurs fonctions. C'est le Président de la République ou les Chambres réunies, à une majorité des $\frac{3}{5}$ des voix, en présence de la moitié au moins du nombre total de leurs membres, qui peuvent déférer l'inculpé au Tribunal d'Etat.

SECTION III

LES ASSEMBLÉES LÉGISLATIVES : LA DIÈTE ET LE SÉNAT.

Les chapitres IV et V en exposant dans leurs dix-huit articles (31 à 45 et 46 à 48) les règles relatives à la Diète et au Sénat, nous ramènent au pouvoir législatif.

La Diète, nous dit l'article 31, « exerce les fonctions législatives et contrôle l'activité du gouvernement. Il lui appartient, en outre, de voter le budget et d'imposer des charges aux citoyens ». Le droit de contrôle est très étendu et comprend : le droit de refuser sa confiance au Gouvernement ou à un de ses membres, le droit d'interpellation, le droit de voter avec le Sénat les sanctions constitutionnelles sus-visées, d'approuver annuellement les comptes de l'Etat et d'en donner quitus, de contrôler les dettes.

Le Sénat participe au contrôle des dettes et examine le budget et les projets de lois votés par la Diète, mais moins favorisé qu'elle, et bien qu'il participe à la solution de certaines questions telles que la mise en minorité du Gouvernement, l'examen des lois renvoyées aux Chambres pour y être l'objet d'une seconde délibération, l'abrogation des dispositions relatives à l'état de siège ou les modifications constitutionnelles, il ne possède point le droit d'initiative.

Il faut noter que les dispositions fixant le statut de la Haute Assemblée sont parmi celles qui ont subi le plus de remaniements, et cela non pas à la suite de discussions semblables à celles qui en 1921 accompagnèrent sa création — l'attitude le plus souvent négative de l'opposition et le

peu de crédit dont jouissaient ses suggestions ne les permirent pas — mais par la seule volonté des dirigeants du « bloc gouvernemental ». Nous devons dire quelques mots de ces transformations successives. Le projet primitivement déposé par le « bloc gouvernemental » en 1929 prévoyait un Sénat possédant les mêmes attributions que la Diète et ne différenciant d'elle que par le mode de recrutement : la moitié de ses membres seraient désignés par le Président de la République, le reste par les administrations autonomes, les Chambres de commerce, d'agriculture, etc... A cette conception, le « bloc gouvernemental » en avait, en 1933, substitué une autre que le colonel Slawek définissait ainsi lors du Congrès des Légionnaires, en août : « Nous présentons un projet de création d'un « cadre civique » auquel sera réservé le droit de choisir les 2/3 des sénateurs, le troisième tiers devant être désigné par le Président de la République. Par la suite, le Sénat recrutera lui-même cette élite par voie de cooptation. A la première élection sénatoriale qui aura lieu après la réforme constitutionnelle, nous n'entendons faire participer que les citoyens qui ont déjà reçu une distinction pour leurs mérites exceptionnels. Les chevaliers de l'ordre *Virtuti militari* ou de la *Croix de l'Indépendance* ont dépassé au service de l'honneur et de l'Etat les limites du devoir ordinaire. Que ce soit à eux d'élire le premier Sénat, nul ne pourra leur contester ce droit moral (1). Le président du « bloc gouvernemental » avait ensuite ajouté que « dans les décisions touchant les affaires les plus importantes de l'Etat », le Sénat aurait les mêmes prérogatives que la Diète. Entendait-il par là en faire l'égal de la Chambre Basse et lui concéder également le droit d'initiative ? Il est permis d'en douter, car le projet de M. Stanislas Car que résume cet exposé porte expressément que l'initiative des lois appartient — comme par le passé — au gouvernement et à la Diète, et que les projets de lois votés par la Diète sont soumis à l'examen du Sénat ; au droit d'initiative du Sénat il n'est pas fait allusion.

C'est le texte de M. Car que vote la Diète dans sa

(1) *Bulletin périodique de la Presse polonaise*, n° 234, p. 8.

séance du 26 janvier 1934, mais le maréchal Pilsudski ayant fait des réserves au sujet de la « Légion des Méritants » (c'est le nom que l'on donne aux citoyens chargés d'élire le Sénat) quelque temps avant que le projet ne vienne devant la Haute Assemblée, en juin 1934, le colonel Slawek propose aux membres des Commissions constitutionnelles des deux Chambres de constituer la Légion comme il était prévu, mais de la laisser en marge pendant un certain temps ; en attendant, le Sénat sera élu à peu près dans les mêmes conditions que précédemment, à l'exception d'un tiers des sénateurs désignés par le Président de la République. Le comte Rostworowski rentre donc dans les vues du « bloc gouvernemental », lorsqu'en décembre 1934 il demande l'abandon de l'article 36 créant pour les élections sénatoriales un collège électoral spécial ; sa proposition est ratifiée par les deux Assemblées.

C'est la loi du 8 juillet 1935, relative aux élections sénatoriales et complétant l'article 47 de la Constitution, qui tranche définitivement la question. Elle organise un Sénat composé de 96 membres dont un tiers nommé par le Président de la République et les deux autres tiers élus par des collèges électoraux de voïwodies. Ces collèges électoraux sont formés de délégués choisis par leurs concitoyens à différents titres : soit pour leur mérite personnel (titulaires des ordres de l'*Aigle Blanc*, *Virtuti militari*, *Polonia Restituta*, de l'*Indépendance*, de la *Croix des Vaillants* ou de la *Croix des Mérites*), soit pour leurs titres intellectuels (possesseurs de certains diplômes) ou la confiance de leurs concitoyens (personnes occupant déjà des postes électifs dans les institutions autonomes régionales ou économiques, présidents des organisations professionnelles syndicales de travailleurs, des groupements locaux des associations d'utilité publique, citoyens occupant des postes supérieurs dans l'administration des organisations ci-dessus désignées). Les candidats aux fonctions sénatoriales doivent être âgés de quarante ans et leurs électeurs de trente ans au moins.

L'article 33, que complète la loi du 8 juillet 1935 concernant les élections à la Diète, élève à 24 et 30 ans l'âge de l'électorat et de l'éligibilité à cette Assemblée. La représen-

tation proportionnelle est abolie, et chaque électeur désigne deux candidats sur les quatre dont la liste lui est présentée par l'Assemblée de circonscription, elle-même élue dans les conditions définies par la loi, l'établissement de ce système a abouti à réduire les partis politiques à l'impuissance. Sont élus les deux candidats qui ont obtenu le plus grand nombre de voix, et au moins dix mille chacun. Le suffrage direct a donc disparu, remplacé dans tous les cas par l'élection à deux degrés.

Toutes les autres dispositions édictées par les articles 34 à 45 sont communes aux deux Chambres ; c'est ainsi que l'on a notamment abandonné les textes fixant à six ans la durée du Sénat, avec renouvellement par moitié tous les trois ans, et que l'on a unifié à cinq ans la durée des deux législatures. Les articles relatifs au règlement des Assemblées, à leur convocation ou leur ajournement, à la publicité de leurs séances, la validité de leurs décisions, au droit d'interpellation, au délai dans lequel, après dissolution, les nouvelles élections doivent avoir lieu, sont la transposition à peu près intégrale des dispositions de la Constitution de 1921, complétée par la loi constitutionnelle du 2 août 1926. Le droit que possédait la Diète de se dissoudre par sa propre autorité, qui, après avoir été supprimé en 1926, avait été rétabli en juin 1927, disparaît définitivement.

SECTION IV

LES AUTRES ORGANES DE L'ÉTAT ET DE L'ACTIVITÉ GOUVERNEMENTALE.

Les chapitres VI, VII et VIII qui traitent de la Législation, du budget et des forces armées groupent sous un titre commun des dispositions antérieurement dispersées dans les autres chapitres, et en même temps les complètent.

L'intérêt du chapitre VI relatif à la législation réside surtout dans les mesures nouvelles qu'il édicte et qui concernent les unes le droit de veto suspensif accordé au Président.

de la République, les autres le droit de faire des ordonnances ayant force de loi.

Le droit de veto avait déjà été prévu par les travaux préparatoires à la révision de 1926, mais, pour une raison que nous ignorons, les constituants ne l'avaient pas sanctionné. Les projets déposés par le « bloc gouvernemental » le comptent au nombre des prérogatives du Chef d'Etat et l'article 53 alinéa 2, nous dit que le Président de la République peut, dans les 30 jours qui suivent la réception d'une loi, la renvoyer à la Diète en exigeant un nouvel examen. Ce nouvel examen ne peut avoir lieu avant la prochaine session ordinaire. A ce moment-là, si les Chambres adoptent le projet sans y rien changer, à la majorité des voix, le Chef d'Etat doit le promulguer ; mais l'obligation d'attendre la prochaine session laisse les mains libres au gouvernement pendant un certain temps et permet d'espérer que les Assemblées abandonneront plus facilement leur point de vue.

L'article 5 de la loi du 2 août 1926, complétant l'article 44 de la Constitution du 17 mars 1921, accordait déjà au Président de la République le droit d'édicter les décrets-lois au cas de nécessité d'Etat urgente, ou lorsqu'une loi spéciale l'y autorisait. L'article 55 renforce ce droit : le Chef de l'Etat peut faire des ordonnances « lorsque les besoins de l'Etat l'exigent », et non plus seulement « au cas de nécessité d'Etat urgente » ; de plus, il peut, en tous temps, sans y être préalablement autorisé par une loi, promulguer des ordonnances relatives à l'organisation du Gouvernement, au commandement des forces armées, ainsi qu'à l'organisation et à l'administration de l'Etat, qu'il peut seul modifier ou abroger par des décrets analogues. Enfin, « chaque fois que la Constitution ou les lois exigent, pour la réglementation de certaines questions du domaine législatif, la promulgation d'une loi, ces questions pourront être réglées également par décret du Président de la République, s'il est promulgué dans les conditions prévues par la Constitution » (art. 57).

Tout comme le texte abrogé, la Constitution que nous analysons accorde à la Diète et au Gouvernement l'initiative législative, mais elle la réserve à la compétence exclu-

sive de ce dernier, en un certain nombre de matières : recrutement et ratification des accords internationaux, budget, qui jusque-là étaient du ressort de l'Assemblée.

Le gouvernement doit présenter le budget (chapitre vii) quatre mois au moins avant le début de l'année budgétaire. La Diète a pour l'examiner un délai de 90 jours à dater du dépôt, mais le Sénat ne dispose que de 20 jours à compter de l'expiration de ce délai. Dans la période de dix jours qui suit l'examen du projet par le Sénat, la Diète peut l'amender ; en ce qui concerne la promulgation, l'article 58 a repris les dispositions édictées par la loi du 2 août 1926.

La Diète ne peut augmenter les dépenses prévues ou voter des dépenses non prévues sans le consentement du Gouvernement ; par contre, une loi est nécessaire pour emprunter, aliéner, hypothéquer, imposer des charges ou des taxes et, d'une façon générale, effectuer des dépenses, à moins que des nécessités d'Etat urgentes ne l'exigent. En ce cas, le gouvernement procède à la dépense en vertu d'une autorisation du Conseil des ministres et fait parvenir à l'Assemblée, dans un délai de 7 jours, le projet de loi en matière d'attribution de crédits supplémentaires.

Le chapitre viii porte l'obligation du service militaire pour tous les citoyens et définit les fonctions que doit remplir le Président de la République, en sa qualité de commandant en chef des forces armées : il fixe par décret l'organisation des autorités militaires supérieures et spécifie de quelle façon sont contresignés les actes qu'il édicte, en tant que chef suprême des forces armées ; il ordonne la conscription dans les limites du contingent établi et décide de l'emploi des forces armées. Lorsqu'un généralissime est nommé, c'est à lui que passe le droit de disposer des forces armées et il devient responsable de ses actes devant le Président de la République.

Le chapitre ix rassemble sous le titre d'« Administration de la justice », en dehors des règles relatives au statut des magistrats, à l'institution des tribunaux d'exception et aux droits de commutation et de grâce qui y figuraient déjà, un certain nombre de principes relatifs aux droits de recours devant les tribunaux, à l'inviolabilité du domicile, au se-

cret de la correspondance que la précédente Constitution nommait dans sa déclaration des droits et des devoirs.

Les trois chapitres suivants (x, xi, xii), traitant de l'administration de l'Etat, de l'Etat en danger et du contrôle de l'Etat, ne font que reprendre dans les grandes lignes les dispositions édictées en 1921.

De l'article 80 qui à lui seul forme le chapitre xiii et est consacré à la révision de la Constitution, nous ne dirons rien ici, car nous lui consacrerons plus loin une étude particulière.

Le chapitre xiv, réservé aux dispositions finales, porte que la présente loi entrera en vigueur le jour de sa promulgation et abroge en même temps la Constitution du 17 mars 1921 à l'exception des articles 99, 109 à 118 et 120. Tous contenus dans la déclaration des droits et des devoirs, ces articles visent : le droit de propriété et ses limitations, la liberté de conscience et de confession, la religion catholique romaine et les églises des minorités religieuses, le statut des minorités nationales, la libre recherche scientifique, la liberté d'enseignement et l'obligation pour tous de l'enseignement primaire, ainsi que de l'enseignement religieux dans les établissements publics pour les élèves de moins de 18 ans. Enfin, le troisième paragraphe de l'article final maintient en vigueur, avec les modifications qu'il a antérieurement subies, le statut de la voïévodie de Silésie, en exigeant simplement qu'il ne puisse être révisé que par une loi d'Etat.

Parvenu au terme de cette analyse, nous pouvons facilement nous rendre compte que le « bloc gouvernemental » a mené à bien la tâche que, huit ans plus tôt, il s'était fixé : obtenir le renforcement des pouvoirs du Président de la République. Mais cette Constitution, il l'a, lui aussi, faite *ad hominem* en fonction de la personnalité de Pilsudski, dont elle couronne l'œuvre. Il est donc permis de se demander, maintenant que le grand homme d'Etat a disparu, si, dans un proche avenir, la Pologne ne sera pas obligée de modifier une nouvelle fois sa Constitution.

SECTION V

MODIFICATION DE LA CONSTITUTION.

Les prescriptions de l'article 80, relatives à la modification de la Constitution, nous mettent en présence d'une Constitution souple, d'un système de confusion nettement caractérisé : ce sont, en effet, les Assemblées législatives qui sont chargées de voter les réformes constitutionnelles selon une procédure à peu près identique à celle qui est employée pour l'adoption des lois ordinaires.

C'est au gouvernement et aux membres de la Diète, — à condition qu'ils représentent au moins le quart de l'Assemblée — qu'appartient l'initiative de l'opération. Elle appartient, en outre, au Président de la République qui possède en la matière des pouvoirs exorbitant du droit commun : le projet présenté par lui doit être voté en bloc, sans modifications, ou avec les modifications qui auront été approuvées, au nom du Chef de l'Etat, par le gouvernement. La majorité nécessaire pour que le vote soit acquis, diffère selon l'autorité dont émane le projet : pour ceux qui ont été présentés par la Chambre Basse ou le Gouvernement, il faut un vote concordant des deux Assemblées, pris à la majorité du nombre légal de leurs membres, alors que la majorité ordinaire des voix suffit pour ceux du Président de la République. Dans ce second cas, l'article 37 de la Constitution qui exige pour la validité des décisions la présence du 1/3 des membres de l'Assemblée ne joue pas. Enfin, tout comme en matière législative, le Chef d'Etat possède le droit de veto. Il peut toujours demander une seconde délibération, qui ne peut d'ailleurs avoir lieu avant la législature suivante. A ce moment-là, si les Assemblées votent le projet sans modification, le Président de la République devra le promulguer tel quel, à moins qu'il ne préfère dissoudre les Chambres; en dernière analyse, c'est donc lui qui demeure le maître absolu des destinées de la Constitution.

Ainsi que nous le disions plus haut, nous sommes donc en présence d'un système de confusion des pouvoirs, mais

d'une confusion d'une espèce particulière, qui ne se rattache à aucun des modèles connus, qui remet les pouvoirs constitutants, non seulement aux mains du législatif, mais aussi aux mains de l'exécutif. C'est la révision possible à tout instant.

En fait, du moment qu'il n'y a ni Assemblée Constituante ni formes spéciales de révision, quel est le critérium apparent de différenciation des lois ordinaires et des lois suprêmes ? On est obligé pour le trouver de rechercher la nature des dispositions en cause, et l'on est ainsi amené à la notion matérielle de Constitution. C'est là la solution adoptée en pratique en janvier 1934 qui trouve sa consécration légale.

Partie, en 1921, d'une notion formelle, la Constitution polonaise est arrivée progressivement à lui substituer la notion matérielle : mais elle a, nous semble-t-il, le grave tort d'organiser un système de double confusion qui, en cette matière particulièrement délicate, peut être l'occasion de graves conflits entre les pouvoirs et ouvre le champ aux solutions violentes.

CHAPITRE III

L'esprit de la Révision.

SECTION I. — Le « bloc gouvernemental ».

SECTION II. — Le « régime Pilsudski ».

SECTION III. — Les bases du régime nouveau.

Quelques jours après le vote de la Constitution par le Sénat, le 19 janvier 1935, le gouvernement *Ilustrowany Kurjer Codzienny*, reprenant la phrase par laquelle le rapporteur de la Commission Constitutionnelle avait défini cette loi, écrivait : « Elle représente la victoire de l'esprit public polonais sur les courants qui inondent l'univers », cependant que l'officieux *Kurjer Poranny* y voyait « la stabilisation du régime de fait fondé sur l'autorité du Maréchal Pilsudski ».

Si, parmi tant d'autres jugements favorables ou défavorables à la loi nouvelle, nous avons choisi ceux-ci, c'est parce qu'ils nous ont paru en résumer admirablement l'esprit. Œuvre essentiellement originale, la Constitution de 1935 a été élaborée sous les directives de Pilsudski par les membres du « bloc gouvernemental », et n'a subi aucune influence étrangère à ce parti. Rien ici, qui rappelle les compromis suscités par la Constitution de 1921 ; l'esprit qui anime la loi du 23 avril 1935 n'a point varié durant la longue période de son élaboration. Quel est cet esprit ? C'est ce qu'il nous reste maintenant à rechercher. Mais, avant d'entreprendre cette étude, il nous semble utile de dire quelques mots de celui des facteurs qui a joué, dans la révision qui nous occupe, le principal rôle : le « bloc parlementaire de collaboration avec le gouvernement » ou « bloc gouvernemental » ainsi qu'on le désigne le plus souvent.

SECTION I

LE BLOC GOUVERNEMENTAL.

On a dit bien souvent, et nous l'avons nous-même répété dans un de nos précédents chapitres, qu'après les journées de mai 1926 on avait assisté à un renversement dans la position des partis politiques et que la gauche se faisait le défenseur du parlementarisme, alors que la droite devenait favorable à Pilsudski. Il y a une grande part de vérité dans cette affirmation et, effectivement, du lendemain du coup d'Etat jusqu'aux élections de 1928, cette situation politique est dans les grandes lignes celle de la Pologne. Mais à vouloir trop généraliser on risquerait de fausser la réalité : celle-ci est beaucoup plus complexe.

Les élections de 1928 forment une solution de continuité dans les affaires intérieures de la Pologne et apportent un élément nouveau dans le jeu des partis. A partir de 1928 ce ne sont plus les groupes de droite ou de gauche trop divisés entre eux, qui au parlement et dans le pays ont soutenu le maréchal Pilsudski, c'est le « bloc gouvernemental ». Qu'est-ce donc que le « bloc gouvernemental » ?

Groupant des hommes aussi différents que possible les uns des autres et venus de tous les points de l'horizon politique : conservateurs ralliés (pris généralement parmi les anciens « activistes »), anciens légionnaires en très grand nombre, membres dissidents du parti socialiste, éléments minoritaires, catholiques et francs-maçons, industriels, grands propriétaires fonciers et paysans, monarchistes et juifs, le « bloc gouvernemental » trouve sa force dans la très grande discipline intérieure qu'il oppose aux dissensions des autres groupes. Quant au lien qui unit tous ses membres, il réside dans leur commune admiration pour « l'honnêteté, le talent et la grandeur d'âme de celui qui s'est mis à leur tête à tous et qui régit leurs destinées (1) ».

(1) Václav-Fiala. « Les partis politiques polonais, leur psychologie et leur influence », *Le monde slave*, février 1935, p. 161.

Dès le début de la campagne électorale de 1928, le « bloc gouvernemental » avait pris position à l'égard du maréchal, dans les termes suivants : « Les résultats de l'activité du Maréchal Pilsudski suffisent à nous convaincre que la Pologne a trouvé le juste chemin susceptible de consolider la puissance de l'Etat. Nous ne voulons pas nous écarter de cette voie pour nous embourber dans les anciennes ornières... Nous considérons par conséquent que la collaboration avec le gouvernement du Maréchal Pilsudski constitue aujourd'hui, pour chaque citoyen, un devoir impérieux dicté aussi bien par le sentiment patriotique que par la raison d'Etat. Aussi, désirons-nous vivement que la nouvelle Diète et le nouveau Sénat comptent, parmi leurs membres, ceux ayant le souci du bien commun et de la force de l'Etat et animés du désir de prêter au gouvernement du Maréchal Pilsudski concours et appui. »

On peut rapprocher de cette proclamation les paroles que prononçait, le 16 avril 1929, le Président du Conseil démissionnaire, M. Bartel, car bien qu'il parle simplement au nom du gouvernement, le « bloc gouvernemental » en entier aurait pu les reprendre à son compte :

« Nous servons tous la cause publique sous vos ordres et votre direction, Monsieur le Maréchal, et vos désirs ont toujours été pour moi un commandement sacré ; je dis sacré parce que vous êtes le chef de la Nation et que nous vous entourons d'un culte. Les rapports entre nous, ministres sortants, et vous, Monsieur le Maréchal, ne sont pas, je crois pouvoir le dire, des rapports de subordonnés à chef, mais des rapports d'hommes ordinaires à grand homme.... Je suis toujours à votre disposition, prêt à occuper tout poste que vous voudrez me désigner en mettant à votre service toutes mes facultés et toute mon ardeur. »

Il est facile de comprendre, dans ces conditions, que tous les projets déposés par le « bloc gouvernemental » ne sont que l'interprétation des pensées et des désirs du maréchal, qu'ils lui sont tous soumis avant d'être discutés devant la Commission constitutionnelle. De cette attitude nous trouvons de nombreuses preuves, sans même tenir compte de la similitude qui existe entre les solutions préconisées par

Pilsudski dans ses discours ou interviews et les conceptions du parti gouvernemental, dans les déclarations des chefs de ce parti. « En premier lieu, il convient de tenir compte des considérations émises par le maréchal Pilsudski, quant aux problèmes essentiels de la Constitution qui doivent être des points de repère dans notre travail ultérieur », proclame à la Commission Constitutionnelle le colonel Jendrzewicz, et la réponse dilatoire faite en décembre 1933, par M. Car à l'un des membres de l'opposition qui lui demande si les « thèses » présentées par lui ont été acceptées par le Maréchal, ne trompe personne : « Cette question, dit-il, est très indiscreète. Peut-être pourrais-je y répondre en conversation privée... mais ici où elle est posée officiellement, je me refuse à y répondre. » Enfin le Maréchal lui-même ne cache point son jeu lorsque, après avoir exposé ses vues personnelles sur le rôle du Président de la République, il termine son interview par ces mots : « Sous quelle forme ce que j'exige sera-t-il mis en paragraphes ? Voilà qui m'est bien égal. »

SECTION II

LE « RÉGIME PILSUDSKI ».

En présence de ces faits, une question se pose tout naturellement. Le rôle joué par le Maréchal dans l'élaboration de la Constitution montre qu'elle est sa puissance ; du moment qu'il modèle à son gré la loi suprême, il n'a nul besoin de s'appuyer sur son autorité pour gouverner. Pourquoi donc, alors, tient-il tellement à ce que soit votée la Constitution nouvelle ? Quel but poursuit-il ?

Ce problème s'est dressé devant tous ceux qui ont étudié l'histoire politique de la Pologne durant ces dernières années. Pour les uns, la Constitution vise à établir une dictature dont Pilsudski aurait pris la tête ; le régime existait en fait, il s'agissait simplement de le légaliser, cependant que pour les autres le Maréchal demeure un partisan convaincu de la démocratie parlementaire qu'il veut rétablir dans sa dignité

première. Les arguments ne manquent pas en faveur de l'une ou l'autre thèse. Aux adversaires du régime, on répond que la Nation n'a point cessé de choisir ses représentants et qu'elle a toujours son mot à dire, que l'opposition n'a pas été dissoute, que la liberté de presse, de parole ou de réunion continue d'exister et que les limitations apportées aux droits du Parlement n'ont eu d'autre but que de rendre son travail plus fécond. A quoi ceux-ci répliquent à leur tour que les élections n'ont pas été supprimées mais qu'elles ne sont plus libres, que si le Parlement subsiste il n'est plus qu'une machine à homologuer les décisions du gouvernement, que la censure sévit à outrance et que s'il n'y a pas le « mot », il y a du moins « la chose ».

En fait, chacun des deux partis, qu'il s'appuie sur des considérations théoriques ou sur la réalité quotidienne, a partiellement raison et c'est ce qui rend toute classification hasardeuse. Quel nom donner à cette forme de gouvernement ? On ne peut plus, si l'on prend pour base le parlementarisme classique, le qualifier de régime parlementaire, et bien que les pouvoirs du chef d'Etat soient très étendus, nous ne sommes pas en présence d'un régime présidentiel à la façon des Etats-Unis (les promoteurs du projet sont formels sur ce point) (1). Mais, par ailleurs, on ne peut légalement conclure à l'existence d'une dictature.

Faut-il voir dans ce système, comme le fait M. Mirkine-Guetzévitch, une monarchie — au sens premier et technique du mot, organisant un pouvoir personnel et indépendant — une monarchie *sui generis* différant de la dictature par le principe de continuité qui l'inspire, mais en même temps de la monarchie héréditaire en ce que cette continuité est assurée non plus par l'hérédité, mais « par le choix artificiel des présidents » (2).

Cette construction, très séduisante pour l'esprit, semble devoir se heurter aux objections que l'on a déjà opposées

(1) Cf. « Constitution de la République de Pologne du 23 avril 1935 », avant-propos de M. Makowski, p. 17.

(2) Mirkine-Guetzévitch : « L'exécutif et la dictature », *Revue politique et parlementaire*, août 1930, p. 317.

aux partisans de la dictature, mais elle a l'avantage de mettre en relief ce principe de continuité qui nous paraît être une des caractéristiques du régime.

En effet, depuis l'année 1926 où il s'est emparé du pouvoir, Pilsudski s'est comporté en dictateur, mais en dictateur d'une espèce spéciale qui tient plus à la réalité qu'aux apparences, qui veut être le grand animateur tout en restant dans la coulisse, dont le pouvoir découle bien moins de ses fonctions que de son prestige personnel ; parce que le peuple l'admire et sait qu'il veut l'ordre et la grandeur du pays. Pilsudski peut gouverner sans se soumettre à des textes, selon sa volonté. Mais il n'ignore point les dangers de cet arbitraire dans des mains moins expertes, il n'est pas sans savoir que son immense popularité n'est point partagée par ses collaborateurs immédiats : « les colonels » ; il veut éviter à son pays de retomber dans les excès du parlementarisme, mais il veut lui éviter aussi l'effondrement qui succède aux périodes dictatoriales et assurer la perpétuité de son œuvre. C'est pour ses successeurs et non pour lui qu'il a voulu cette Constitution, elle est en quelque sorte son testament politique.

« La vérité, dit M. Henry de Korab, c'est que lui pouvait se passer de textes constitutionnels précis. Il gouvernait comme gouvernent les bergers ou les pères de famille dont l'autorité n'est jamais discutée. Sa pensée, qui se dégage de ses œuvres, était d'éviter à la Pologne après sa mort une dure pénitence dictatoriale. C'est ce souci posthume qui l'a guidé. Selon ses propres paroles il voulait doter son pays d'un régime capable d'encadrer solidement, non pas un homme exceptionnel, mais n'importe quel citoyen consciencieux, honnête, patriote et désintéressé (1). »

(1) Henry de Korab : « La réforme de l'Etat », *Les Cahiers polonais*, décembre 1935.

SECTION III

LES BASES DU RÉGIME NOUVEAU.

La loi du 2 août 1926 n'avait visé qu'à pallier aux inconvénients de la Constitution de 1921 ; elle avait rétabli l'équilibre en dosant mieux les pouvoirs, mais elle n'avait pas touché à l'essence même du régime. Les constituants de 1935, au contraire, ont voulu faire disparaître le système juridiquement existant pour le remplacer par un autre basé sur des principes entièrement différents, substituer à l'idéologie de la première Constitution héritée de 1791 et d'importation étrangère, une idéologie nouvelle plus conforme aux besoins actuels de l'État et uniquement polonaise, tirer un trait sur le passé et inaugurer une ère politique. C'est ce qu'exprime la déclaration faite, le 26 janvier 1931, par le « bloc gouvernemental ». « Nous donnons au projet la forme d'une loi et non d'amendement à un texte de loi en vigueur, désirant marquer par là que c'est l'ensemble des problèmes relatifs au régime de l'État qui doit faire l'objet de l'examen et des résolutions de la Diète. » Aussi, comme M. Henry de Korab (1) le note avec beaucoup de justesse, est-il plus exact de parler de formation de l'État que de réforme de l'État.

Les buts qu'ils poursuivent, les rédacteurs de la loi nouvelle les ont résumés en une courte déclaration de principes dans les dix premiers articles de la Constitution. Quels sont ces buts ? Sur quelles bases repose le nouveau régime ? C'est ce qu'il nous reste à rechercher.

Le rôle qui s'impose à l'État de la façon la plus pressante, c'est de s'adapter aux problèmes de l'heure présente. Or, il n'en est pas de plus impérieux que le problème social. L'individualisme a fait faillite et a été remplacé par la tendance sociale. Ces aspirations, l'État polonais les reconnaît ; il se fonde non plus sur le principe de la souveraineté de

(1) Henry de Korab, opusculé cité.

l'individu, mais sur celui de la solidarité collective. Il est « l'animateur indépendant » de la vie sociale, il s'efforce de l'organiser, de l'améliorer, de lui accorder toutes facilités de développement, il joue un rôle « actif et prépondérant ». Puisqu'à la base de toute vie collective est l'action individuelle, l'Etat doit assurer aux citoyens le libre développement de leurs facultés, mais il ne doit pas les appeler tous à jouer un rôle dans les affaires publiques, il doit opérer parmi eux une discrimination d'après la valeur des efforts ou des mérites dont ils ont fait preuve.

Le rôle d'animateur et de régulateur de la vie sociale échoit, dans la pratique, au Président de la République, puisque c'est en lui que se « concentre l'autorité unique et indivisible de l'Etat » ; il est donc nécessaire qu'il possède des pouvoirs très étendus et, en même temps, qu'une certaine continuité soit assurée à l'œuvre entreprise, afin d'éviter des perturbations sociales. Cette continuité s'obtient par le mode d'élection du Président de la République.

Si le chef d'Etat, placé au-dessus des partis, a pour mission d'orienter la vie de la collectivité, il est nécessaire pour ce faire qu'il connaisse exactement les besoins et les tendances des différents groupements de la Nation ; c'est ici qu'intervient le Parlement : la Diète reflétant l'ensemble de l'opinion publique, cependant que le Sénat ne reflète que l'opinion des éléments qui se sont plus spécialement dévoués au bien commun. En plus de cette tâche, les Assemblées en ont d'autres à remplir ; elles doivent doter l'organisme social des lois qui lui sont nécessaires et contrôler l'activité gouvernementale en tenant compte des intérêts des groupes qu'elles représentent. Double prérogative que le Parlement partage avec le Chef d'Etat : celui-ci possède, en effet, le droit de légiférer par décret, afin de répondre en l'absence du Parlement aux exigences profondes de la vie quotidienne, et le droit de contrôler le gouvernement non plus du point de vue des intérêts particuliers, mais du point de vue des intérêts généraux de l'Etat. Ce double contrôle s'explique par le fait que le gouvernement, élément vital du système, en même temps qu'il est chargé de diriger les affaires de l'Etat qui ne sont pas réservées aux

autres organes du pouvoir, est chargé d'exécuter les volontés de la Diète et du Président de la République.

Aux quatre éléments du régime que nous venons de citer — le Chef d'Etat, les deux Assemblées et le Gouvernement — il faut en ajouter un cinquième dont la Constitution ne fait pas mention, mais qui revêt une grande importance aux yeux des constructeurs de l'Etat nouveau : les partis politiques. C'est à eux, en effet, que l'on s'en remet du soin de préparer la masse au rôle qu'elle doit remplir, de lui donner conscience de ses obligations, tout en les privant d'eux-mêmes du droit de participer directement aux élections.

Les doctrines que nous venons de résumer servent de fondement à l'Etat nouveau, mais il ne faut point s'y tromper, ce n'est pas en partant d'elles que la Constitution a été élaborée ; les rédacteurs de la loi suprême n'ont fait qu'inscrire dans des formules juridiques, le régime empirique et extra-légal qui est celui de la Pologne depuis mai 1926 : ils ont transposé dans le domaine du droit ce qui existe dans le domaine des faits. La déclaration de principes est en quelque sorte surajoutée, elle est la consécration de l'œuvre, sa justification *ex-post*.

La loi constitutionnelle du 23 avril 1935 est la dernière œuvre du quatrième Parlement de la Pologne ; deux jours après le vote des trois lois électorales, compléments de la Constitution et soupapes de sûreté du régime, le 10 juillet 1935 le Président de la République prononce la dissolution des Assemblées. Avec la disparition du *Sejm* élu en 1930, la Pologne tourne l'une des pages les plus chargées de son histoire et prépare le terrain pour l'application du régime nouveau.

CHAPITRE IV

La vie politique en Pologne après le vote de la Constitution et la mort du Maréchal.

SECTION I : Le « régime implacable ».

SECTION II : L'opposition et les élections de septembre 1935.

SECTION III : L'état d'esprit nouveau et le « premier cabinet du Président de la République ».

Conçue à l'instigation du Maréchal Pilsudski, selon ses vœux et ses directives, la Constitution du 23 avril 1935 devait, dans l'esprit de ses rédacteurs, lui permettre d'accéder à la présidence de la République et de veiller à la mise en œuvre du régime nouveau.

Mais quelques jours à peine après l'entrée en vigueur de la loi suprême, le 12 mai 1935, la disparition de son chef incontesté plonge la Pologne dans une douloureuse stupéfaction. Au milieu de l'émotion générale jaillit, de toutes parts, la même interrogation : Que va-t-il advenir du régime imposé par l'autorité du Maréchal ? fera-t-il place à un gouvernement plus libéral ou bien subsistera-t-il et, en ce cas, qui va succéder à Pilsudski ?

SECTION I

LE « RÉGIME IMPLACABLE ».

En s'efforçant de calmer ces inquiétudes, les collaborateurs du Maréchal répondent que leur chef désirait que rien ne fût changé à l'état de choses existant, qu'il y a dans son entourage des hommes prêts à prendre sa succession et que Pilsudski a laissé un testament qui règle toutes ces questions.

D'ailleurs, quelques jours après le décès de Pilsudski, la *Gazeta Polska* publie un communiqué semi-officiel donnant toutes précisions et indiquant dans l'ordre hiérarchique quels sont ceux, parmi les familiers du Maréchal, qui doivent hériter de ses pouvoirs. Au premier plan, formant le « cercle des amis et collaborateurs » viennent le Président Mosciski, le colonel Slawek, président du « bloc gouvernemental », le nouvel inspecteur général des forces armées, général Rydz-Smigly et le colonel Beck, auxquels on peut ajouter le général Sosnkowski et M. A. Prystor. Mais la théorie d'après laquelle l'ex-chef d'Etat aurait laissé un testament, ayant été battue en brèche, doit bientôt être abandonnée.

Dans la pratique, M. Mosciski, Président de la République, qui aux termes mêmes de la Constitution est devenu l'arbitre de la situation, ne prend pas la direction des événements, bien qu'à l'étonnement de certains — et parfois à l'encontre de leurs souhaits — il n'envisage pas la possibilité de démissionner. Réélu en 1933, pour une période de sept ans, il entend remplir son mandat jusqu'au bout.

C'est donc M. Slawek qui, le 28 mars, a succédé à M. Kozlowski à la présidence du Conseil, qui veille aux destinées de l'Etat et renchérissant sur ce qui existe déjà, il pratique une politique résolument antilibérale ; selon le mot de M. Václav Fiala, c'est un « régime implacable » (1). Contrairement à ses désirs, le gouvernement n'obtient du Tribunal d'Etat, auquel il a demandé de rechercher jusqu'à quel point le maintien de M. Mosciski à la Présidence de la République est conforme à l'esprit de la Constitution, qu'une réponse négative. Mais il met à profit son passage au pouvoir pour faire voter par la Diète trois lois électorales, relatives à l'élection des deux Assemblées et du Chef d'Etat qui, par le choix judicieux des délégués, donnent au gouvernement la haute main sur les opérations du scrutin, et doivent permettre au « bloc gouvernemental » de conserver la situation prépondérante qui est la sienne. Connus sous le nom de lois électorales du 8 juillet, ces textes que nous avons

(1) Václav Fiala, « La Pologne après la mort de Pilsudski », *Le Monde slave*, décembre 1935, p. 321.

résumés dans notre deuxième chapitre, témoignent d'une rare intransigeance et ont eu comme principal résultat d'aliéner bon nombre de citoyens au régime qu'ils prétendaient consolider.

Ce vote met fin à l'activité législative du Parlement élu en 1930 ; deux jours après, le 10 juillet 1935, le Président de la République prononce la dissolution des Assemblées, faisant ainsi disparaître le dernier vestige du régime antérieur.

SECTION II

L'OPPOSITION ET LES ÉLECTIONS DE SEPTEMBRE 1935.

Les élections nouvelles ont lieu les 8 et 15 septembre 1935. Ce sont des « élections mortes ». Au lendemain de la promulgation des lois électorales, les partis d'opposition font connaître leur intention de ne point prendre part aux élections et entreprennent une croisade en faveur de l'abstentionnisme. Malgré les efforts du gouvernement, le boycottage se pratique sur une large échelle. L'opposition est, en effet, devenue très forte. Comprenant qu'elle avait fait fausse route en poursuivant ses luttes au sein du Parlement, elle a profité de la leçon pour se réorganiser et maintenant elle se tourne vers le pays. Allant de l'extrême droite à l'extrême gauche, elle comprend des partis très puissants. Au premier rang de ceux-ci, se placent les « démocrates nationaux » que caractérisent leur nationalisme et leur antisémitisme farouche et qui se recrutent parmi la bourgeoisie des villes ou les propriétaires fonciers des provinces occidentales. L'élément jeune, assez nombreux et issu des milieux intellectuels, manifeste quelque sympathie à la dictature et a abandonné les théories politiques et sociales du parti ; les relations, qui avaient été un moment assez tendues entre les deux branches, sont devenues plus cordiales depuis la mort du Maréchal.

Les trois partis populistes, qui en 1930 avaient fusionné en un seul et représentaient l'orientation centre gauche, opèrent à l'heure actuelle un glissement marqué vers le socia-

lisme. Ils groupent l'élément paysan extrêmement nombreux en Pologne et voient — tout comme le parti communiste — s'accroître le nombre de leurs adhérents par suite de la très grande misère qui sévit dans le pays. Quant aux socialistes, bien que fortement organisés, leur influence est plutôt en régression.

Ainsi le « plébiscite de silence », comme on l'a parfois appelé, obtient un grand succès ; mais ce qui est essentiellement caractéristique de la désapprobation générale à laquelle se heurtent les réformes, c'est le fait que les abstentionnistes ne se recrutent pas seulement dans les rangs de l'opposition ; on trouve aussi parmi eux beaucoup d'anciens légionnaires ou de membre de la P. O. W. jusque-là fidèles partisans du régime. Il faut enfin tenir compte de nombreux bulletins blancs déposés par les votants.

Ces élections auxquelles le corps électoral n'a pris part que dans une proportion d'environ 46 %, ont apporté une forte majorité au gouvernement, et les journaux gouvernementaux voient dans ces résultats un progrès de l'esprit civique, la consécration du système. Mais, en fait, si le régime a sa « chambre introuvable », celle-ci ne représente que la minorité du pays. Malgré le triomphe apparent, c'est la faillite de la politique des « colonels » et du « bloc gouvernemental ». Cela, M. Slawek le sent très nettement ; ses partisans s'éloignent et il n'est plus guère qu'un chef sans troupe, aussi le 12 octobre 1935 il apporte à M. Mosciski la démission du cabinet qu'il préside, et quelques jours plus tard, le 30 octobre, il prononce la dissolution de « bloc gouvernemental ».

SECTION III

L'ÉTAT D'ESPRIT NOUVEAU ET LE « PREMIER CABINET DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE ».

La désaffection à l'égard du régime établi qui vient de se manifester à l'occasion des élections n'est pas apparue soudainement ; elle est le produit d'un état d'esprit nouveau qui s'est lentement formé durant ces dernières années et

elle a de multiples sources. Au premier rang de celles-ci il faut placer la disparition de Pilsudski : la plupart de ceux qui avaient supporté les rigueurs du système alors que le Maréchal présidait aux destinées du pays, en nourrissant l'espoir que, lui disparu, la Pologne connaîtrait à nouveau une ère de libéralisme, sont cruellement déçus en voyant se stabiliser le système. Par ailleurs, ceux-mêmes qui avaient voué une profonde admiration à l'ancien Chef d'Etat n'accordent point cette admiration à ses collaborateurs, ils ne « confondent plus le solitaire du Belvédère avec les instruments passagers de son action politique ». Ceux-ci recrutés parmi les anciens légionnaires voient leur impopularité s'accroître de jour en jour ; le mécontentement atteint surtout les « colonels », « jacobins, fanatiques, ascètes d'une résurrection » qui, enlevés à l'armée par le Maréchal et chargés de missions politiques ou de fonctions civiles, furent les principaux rouages du gouvernement.

A ce facteur bien d'autres se sont ajoutés. Les méthodes de gouvernement, parfois bien dures lorsqu'elles étaient appliquées par l'autorité centrale, devenaient tout à fait arbitraires lorsque leur exécution était confiée aux autorités locales et pesaient lourdement sur les populations. L'attitude du « bloc gouvernemental » a suscité quelques désillusions ; après avoir donné de grands espoirs il s'est borné à n'être qu'un instrument docile aux mains du gouvernement, il n'a point su entrer en contact étroit et confiant avec les populations, il s'est tenu trop loin du pays, et surtout n'a pas su éviter les excès qu'il avait stigmatisés : le favoritisme et le népotisme sévissent à tous les étages de la hiérarchie. Et c'est là, un des principaux reproches que lui adresse la jeunesse. Qu'elle soit résolument hostile à la dictature, ou que, favorable au principe, elle en critique l'application, d'une façon générale celle-ci souhaite une révision des valeurs, et la « Légion des Jeunes » elle-même — issue du bloc gouvernemental —, qui répudie tout élément de conservatisme et aspire à une reconstruction radicale de l'Etat, n'est pas sans inquiéter ceux-là mêmes qui ont veillé sur ces débuts.

Les minorités qui, pour la plupart, s'étaient ralliées au régime après les journées de mai 1926 dans l'espoir d'en

retirer quelque avantage, se sont vues réduites à un rôle passif et trouvent dans cette méconnaissance de leurs droits une source de mécontentement.

Enfin, le grave malaise économique, qui pèse sur la Pologne, joue ici, comme partout ailleurs, à l'encontre des partis au pouvoir. La classe rurale extrêmement nombreuse et très atteinte par la crise actuelle vit dans un état de complet dénuement ; l'industrie par suite du manque de capitaux et de débouchés est dans une situation des plus difficiles, quant aux grands propriétaires polonais, ils ont vu leurs domaines, ces immenses *latifundia*, base de la structure sociale, disparaître ou devenir incultes par suite de la crise agricole et d'une fiscalité impitoyable. Et tous se retrouvent pour reprocher au gouvernement sa carence en matière économique et sociale, d'une manière d'autant plus vive que, pendant cette période, fonctionnaires et membres de l'armée ont vu leurs traitements augmentés dans des proportions considérables.

Notons, pour terminer cette énumération, un élément d'ordre uniquement psychologique mais qui, en Pologne, revêt une très grande importance : l'hostilité du clergé catholique à l'égard des « colonels » libres penseurs pour la plupart et peu disposés à lui laisser exercer une trop grande influence.

Ainsi les élections de septembre sont les premiers symptômes d'un état d'esprit nouveau ; d'autres suivent bientôt. Le 13 octobre 1935, après la démission du cabinet Slawek, M. Mosciski sortant de la réserve qu'il a jusque-là observée et mettant à profit les droits que lui a conférés la Constitution, appelle à la Présidence du Conseil M. Koscialkowski. Tout comme le général Rydz-Smigly, qui en sa qualité d'Inspecteur général des forces armées joue dans la direction des affaires de l'Etat un rôle de toute première importance, le Président de la République est partisan d'un régime plus libéral et serait, dit-on, favorable à une politique qui donnerait satisfaction à l'opposition sur certains points. Son intervention, ainsi que la composition du ministère (deux « colonels » seulement y figurent, et M. Koscialkowski lui-même se rattache à la tendance libérale et conciliatrice de M. Bartel) sont l'indication très nette d'une orientation

nouvelle ; le ministère Koscialkowski est le « premier cabinet du Président de la République ».

Ayant obtenu les pleins pouvoirs jusqu'au premier janvier 1936, le gouvernement se met à l'œuvre aussitôt. La tâche qui s'impose à lui, tant au point de vue politique qu'au point de vue financier, est très lourde, et il se heurte à l'hostilité des « colonels ». Cette hostilité se manifeste nettement au mois d'avril 1936, à propos des incidents de Lwow. La *Gazeta Polska* publie à ce sujet un article dans lequel elle attaque le gouvernement,—et par le fait même le Président de la République—lui reprochant de n'avoir point su combattre les émeutes, et de laisser s'installer un régime d'anarchie semblable à celui qui régnait avant mai 1926. Il s'agit d'une tentative destinée à ramener le pouvoir aux mains des anciens lieutenants de Pilsudski.

L'autorité du Président Mosciski, appuyé par le général Rydz-Smigly, permet au gouvernement de résister à cet assaut ; et si, à l'heure actuelle, un remaniement semble s'imposer, il aura très probablement lieu, contrairement aux vœux des « colonels », dans un sens plus libéral encore. Les éléments gouvernementaux cherchent d'ailleurs à se grouper et s'orientent vers la formation d'un parti gouvernemental qui aurait pour programme la révision de la structure sociale et économique de l'Etat, la lutte contre le chômage, la mise en pratique de la réforme agraire, et faciliterait le retour du régime parlementaire.

Parviendront-ils à leurs fins ? Il est trop tôt pour répondre. Mais si, comme il faut le souhaiter pour le rétablissement d'une vie politique normale, il mène à bien son œuvre, il devra procéder à la dissolution du nouveau Parlement et abroger les lois électorales actuellement en vigueur. Dans de telles conditions, il est permis d'émettre quelques doutes sur la solidité de l'œuvre des constituants de 1935, et de se demander si, dans un proche avenir, la Pologne ne devra pas en revisant une nouvelle fois sa loi suprême, consacrer un plus juste équilibre des pouvoirs.

Montpellier, le 29 avril 1936.

Vu : *Le Président de la thèse,*
LOUIS DELBEZ.

Montpellier, le 29 avril 1936.

Vu : *Le Doyen,*
G. MORIN.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER.

Montpellier, le 29 avril 1936.

Le Recteur,
TAILLIART.

Poitiers. — Société française d'Imprimerie et de Librairie.
